

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JANE CARVALHO VENTURA

**ESTUDO DA POLÍTICA HABITACIONAL FEDERAL DO BRASIL,  
ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E  
SEU IMPACTO NO DÉFICIT HABITACIONAL**

Florianópolis  
2015

Jane Carvalho Ventura

**ESTUDO DA POLÍTICA HABITACIONAL FEDERAL DO BRASIL,  
ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E  
SEU IMPACTO NO DÉFICIT HABITACIONAL**

Monografia submetida ao curso de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito obrigatório para a obtenção  
do grau de bacharelado.

Orientador: Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei

Florianópolis  
2015

Jane Carvalho Ventura

**ESTUDO DA POLÍTICA HABITACIONAL FEDERAL DO BRASIL,  
ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E  
SEU IMPACTO NO DÉFICIT HABITACIONAL**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 à aluna Jane Carvalho Ventura na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei  
Orientador

---

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. Milton Biage  
Membro da Banca

## **AGRADECIMENTOS**

Após uma instigante caminhada percebo que alcancei um objetivo. Para isto contei com o apoio de pessoas, enquanto profissionais, colaboradores de instituições, amigos e familiares.

Inicialmente agradeço ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, no qual encontrei excelentes profissionais e professores, dos quais recebi orientação e conhecimento inestimáveis. Fui instigada na busca pelo conhecimento e orientada na formação em economista. Agradeço também ao corpo de colaboradores técnicos do departamento e da secretaria do curso de Economia que sempre me atenderam com dedicação e apreço.

Agradeço a dedicação e valorosa orientação do Professor Lauro Francisco Mattei, um sábio na orientação do trabalho.

Às instituições Caixa Econômica Federal, Banco Central do Brasil e Ministério das Cidades, agradeço a atenção quanto às respostas dos questionamentos apresentados. Em especial agradeço ao Vice-Presidente da CEF Teotônio Costa Rezende e aos membros de sua equipe de Habitação Patricia Antunes Rodrigues Barbosa e Rodrigo Foltram Martins, o qual me atendeu pessoalmente esclarecendo os pontos mais importantes. À Silvana Mitterer dedico especial apreço. Extraordinária profissional da Habitação da CEF, ela foi minha mentora na época em que trabalhei na CEF e agora pude contar com sua colaboração.

No plano pessoal dedico este trabalho ao meu companheiro Volnei Tarcísio Ventura, meu incansável parceiro de diversos momentos. Durante todo o período do curso apoiou-me de todas as formas e possibilitou-me alcançar este sonho. Às minhas filhas Júlia Carvalho Ventura e Luiza Ventura agradeço o companheirismo, a compreensão nos dias atribulados e o apoio durante todo o tempo. Tenho orgulho e respeito pelas pessoas e profissionais em que estão se transformando. Se durante a vida sempre busquei servir de exemplo para elas, hoje encontro nelas exemplos a seguir.

“O desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”.

(Celso Furtado)

## RESUMO

A Política Habitacional Federal do Brasil, desde 1964, demonstrou-se incapaz de reduzir o déficit da população de baixa renda, a qual chegou a representar 85% do déficit habitacional. A partir da análise dos resultados das políticas habitacionais implementadas desde 1964, comparando-se a destinação dos recursos do SBPE, do FGTS e do OGU, constatou-se que até as vésperas do PMCMV, foi insuficiente a destinação de recursos à Habitação de Interesse Social. Após o balanço do PMCMV 1 e 2, com fechamento em 31 de dezembro de 2014, procedeu-se à análise quantitativa dos dados, considerando-se: o volume de unidades habitacionais contratadas e o montante destinado a cada Faixa de operação, UF e região geográfica. O PMCMV registrou 3.755.128 UHs contratadas, das quais 1.709.346 UHs foram para a população com renda de até R\$1.600,00. Este resultado foi alcançado devido ao direcionamento de recursos do OGU para esta parcela da população. O direcionamento à Faixa 1 foi de, aproximadamente: 45,5% das contratações, 33,3% dos recursos e 91% dos subsídios. Contudo, dada a atual conjuntura, percebe-se que o governo federal encontrará dificuldades para manter os patamares de destinação de recursos do OGU para o PMCMV. Outra questão, de ordem estrutural, é sobre a raiz do déficit habitacional brasileiro: a desigualdade social. Em que medida o PMCMV representa uma melhoria neste cenário? Esta é uma questão que somente poderá ser avaliada após as estimativas do déficit habitacional de 2013 e de 2014 e a entrega total das UHs contratadas.

**Palavras-chave:** Déficit Habitacional, Habitação, Habitação Social, Política Pública Habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Fluxogramas para cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios urbanos .....	52
Figura 2 – Componentes de cálculo do déficit habitacional.....	53

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da relação entre população urbana e rural (1950-2000) - Brasil .....	23
Gráfico 2 – Número de empréstimos habitacionais, com recursos do SBPE, do FGTS e PMCMV (Faixa 1) - 1980-2010 .....	38
Gráfico 3 - Crédito habitacional ao setor privado (R\$ milhões) .....	41
Gráfico 4 – Emprego com carteira assinada na construção civil.....	41
Gráfico 5 – Depósitos de poupança, captação líquida em 2014. ....	44
Gráfico 6 - Déficit Habitacional Absoluto, nacional e por regiões geográficas – Brasil 2010, 2011 e 2012 .....	57
Gráfico 7 - Déficit Habitacional Relativo, nacional e por regiões geográficas – Brasil 2010, 2011 e 2012 .....	57
Gráfico 8 – Evolução anual do Déficit Habitacional por componente – Brasil 2010, 2011 e 2012 .....	61
Gráfico 9 – Variação dos componentes do déficit habitacional – Brasil 2007 a 2012.....	62
Gráfico 10 – Déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar e regiões geográficas – Brasil 2010 .....	63
Gráfico 11 – Número de domicílios particulares permanentes urbanos inadequados por critérios de inadequação, segundo regiões geográficas – Brasil 2010 .....	65
Gráfico 12 – Domicílios particulares permanentes X número de moradores por domicílio ....	67
Gráfico 13 – Demanda Habitacional 2009 – Brasil – Estratificação por salários mínimos .....	68
Gráfico 14 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Norte por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014. ....	86
Gráfico 15 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Nordeste por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014. ....	86
Gráfico 16 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Sudeste por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014. ....	87
Gráfico 17 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Sul por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014. ....	88
Gráfico 18 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Centro-Oeste por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014. ....	88



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: Evolução da relação entre a população urbana e a população rural (1950-1980).....	23
Tabela 2 – Brasil: População e emprego urbanos. Taxas anuais de crescimento (1950-1980).....	24
Tabela 3 – Evolução da taxa de inadimplência do SFH no período 1980/1984.....	27
Tabela 4 – Número de financiamentos do SFH e dos programas alternativos no período de 64/84 por categoria (Em mil unidades).....	28
Tabela 5 – Síntese da execução dos programas – 1995 / 1998.....	35
Tabela 6 – Habitar-Brasil* e Pró-Moradia: Percentual de famílias beneficiadas por forma de intervenção (1995/1997).....	35
Tabela 7 – Programa Carta de Crédito Individual – FGTS .....	36
Tabela 8 – Distribuição regional dos financiamentos imobiliários e do saldo dos depósitos de poupança (SBPE+ Rural) .....	45
Tabela 9 – Saldos da poupança e aplicação no SFH .....	46
Tabela 10 – Cálculo da exigibilidade de financiamentos habitacionais, movimentação referente a dezembro/2014. ....	47
Tabela 11 – Direcionamento de recursos, consolidado das instituições, Valores nominais em bilhões R\$.....	48
Tabela 12 – Déficit habitacional absoluto e relativo ao total de DPPs, por região geográfica e por unidade da federação – Brasil 2010, 2011 e 2012.....	59
Tabela 13 – Déficit habitacional nacional e regional por componente – Brasil, 2010, 2011 e 2012 .....	61
Tabela 14 – Composição do déficit habitacional – Brasil 2007 a 2012 .....	62
Tabela 15 – PNHU e PNHR, enquadramento das operações conforme as Faixas de Renda e Grupos - PMCMV 1 e 2 .....	74
Tabela 16 – Fonte de recursos do PNHU e do PNHR, por faixa de renda e grupo, e via de concessão do crédito.....	75
Tabela 17 - Valores de subsídio do OGU, por família do grupo 1 – PNHR .....	77
Tabela 18 – Distribuição por faixa de renda, Meta conjunta do PMCMV 1 e PMCMV 2 .....	78
Tabela 19 – PMCMV 1 e PMCMV 2, resultado por faixa de renda familiar, dados conjuntos da CEF, do BB e do MCidades – Posição 30 ABR 2015, fechamento de 31 DEZ 2014.....	79
Tabela 20 – PMCMV 1 e PMCMV 2, Participação % dos Agentes por faixa de renda familiar .....	80
Tabela 21 – CEF, PMCMV 1 e 2, Resultados por região e por UF - Posição 31 DEZ 2014... ..	81
Tabela 22 – Déficit Habitacional Absoluto de 2010 e de 2011, por Região e por UF, conforme a FJP <i>versus</i> UHs Contratadas no PMCMV 1 e 2, por Região e por UF, na CEF - Posição 31 DEZ 2014. ....	83
Tabela 23 – PMCMV 1 e PMCMV 2, CEF, Distribuição das UHs Contratadas por região geográfica e por faixa de renda familiar – Posição 31 DEZ 2014.....	84

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança  
ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
BACEN – Banco Central  
BB – Banco do Brasil  
BCB – Banco Central do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
COHAB – Companhia de Habitação  
COOPHAB – Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores  
CRI – Certificados de Recebíveis Imobiliários  
DDP – Domicílio Particular Permanente  
DFI – Danos Físicos do Imóvel  
DHDE – Demanda Habitacional Demográfica  
DHDO – Demanda Habitacional Domiciliar  
DHT – Demanda Habitacional Total  
EO – Entidade Organizadora  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais  
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social  
FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Previdência  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MCidades – Ministério das Cidades  
MIP – Morte ou Invalidez Permanente  
OGU – Orçamento Geral da União  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PES – Plano de Equivalência Salarial  
PIB – Produto Interno Bruto  
PlanHab – Plano Nacional de Habitação  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PPA – Plano Plurianual  
PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro  
PROFILURB – Programa de Lotes Urbanizados  
PSH – Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RM – Região Metropolitana  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário  
SNH – Sistema Nacional de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
TR – Taxa Referencial  
UF – Unidade da Federação  
UH – Unidade Habitacional  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I: TEMA E OBJETIVOS DO ESTUDO .....</b>	<b>14</b>
1.1 INTRODUÇÃO.....	14
1.2 OBJETIVOS .....	17
1.2.1 Objetivo Geral .....	17
1.2.2 Objetivos Específicos.....	17
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	17
1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	18
 <b>CAPÍTULO II: EXPLOSÃO URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL ENTRE 1964 E 2010.....</b>	<b>20</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	20
2.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL ENTRE 1950 E 1980 .....	22
2.3 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DURANTE O PERÍODO DOS GOVERNOS MILITARES DE 1964 A 1985.....	25
2.4 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO GOVERNO SARNEY DE 1985 A 1989	29
2.5 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NOS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR, DE 1990 A 1994 .....	31
2.6 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO GOVERNO FHC DE 1995 A 2002 .....	32
2.7 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO GOVERNO LULA DE 2003 A 2010 .....	37
 <b>CAPÍTULO III: LEGISLAÇÃO E FONTES DE RECURSOS DO SFH E DO SFI.....</b>	<b>42</b>
3.1 SFH: LEGISLAÇÃO, FONTES DE RECURSOS, O SBPE E A EXIGIBILIDADE DE APLICAÇÃO .....	42
3.2 OUTRAS FONTES DE RECURSOS DO SFH: FGTS E OUTROS FUNDOS.....	49
3.3 O SISTEMA FINANCEIRO IMOBILIÁRIO - SFI .....	50
 <b>CAPÍTULO IV: CONCEITO E COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>51</b>
4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA O CÁLCULO DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS .....	51
4.1.1 Componentes do déficit habitacional.....	53

<b>4.1.2 Componentes da inadequação de domicílios.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2 AS ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO NOS ANOS DE 2010, 2011 E 2012.....</b>	<b>55</b>
<b>4.2.1 Estimativa do Déficit habitacional absoluto e déficit habitacional relativo nos anos de 2010, 2011 e 2012 .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2.2 Estimativa do Déficit habitacional por componentes .....</b>	<b>60</b>
<b>4.2.2.1 Série histórica do déficit no período de 2007 a 2012, conforme Nota Técnica 1 da FJP .....</b>	<b>62</b>
<b>4.2.3 Estimativa do Déficit habitacional urbano por classes de rendimento domiciliar ..</b>	<b>63</b>
<b>4.2.4 Déficit por Inadequação de domicílios urbanos em 2010 .....</b>	<b>64</b>
<b>4.3 A EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO CONFORME A DEMANDA HABITACIONAL, SEGUNDO A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.....</b>	<b>65</b>
 <b>CAPÍTULO V: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV .....</b>	 <b>69</b>
<b>5.1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>69</b>
<b>5.2 PMCMV: LEGISLAÇÃO, CONDIÇÕES, RECURSOS E METAS .....</b>	<b>70</b>
<b>5.2.1 Disposição legal – Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, e regulamentações .....</b>	<b>70</b>
<b>5.2.2 Condições, enquadramento e fonte de recursos.....</b>	<b>73</b>
<b>5.2.3 Metas.....</b>	<b>78</b>
<b>5.3 RESULTADOS DO PMCMV EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014.....</b>	<b>78</b>
<b>5.3.1 – O Desempenho do PMCMV 1 e PMCMV 2 por região e por Unidade da Federação no período de 2009 a 2014 .....</b>	<b>80</b>
<b>5.3.2 PMCMV 1 e PMCMV 2, Análise de Desempenho por Faixa de Renda, no período de 2009 a 2014 .....</b>	<b>84</b>
<b>5.4 PMCMV, ANÁLISE CONSIDERANDO O CONTEXTO HISTÓRICO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E O MERCADO HABITACIONAL ATUAL .....</b>	<b>89</b>
 <b>CAPÍTULO VI: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	 <b>93</b>
 <b>REFERÊNCIAS .....</b>	 <b>97</b>

## CAPÍTULO I: TEMA E OBJETIVOS DO ESTUDO

### 1.1 INTRODUÇÃO

A história da Política Habitacional no Brasil é relativamente recente, sendo que as primeiras medidas públicas surgiram há menos de 100 anos. Em 1930 a proliferação de cortiços salientou os problemas habitacional e sanitário, principalmente nas cidades de São Paulo e no Rio de Janeiro (SACHS, 1999). O 1º Governo Vargas, 1930 – 1945, criou medidas e órgãos que mais tarde influenciaram os rumos da habitação no país. Contudo, a primeira medida direcionada a uma Política Habitacional ocorreu no governo militar, em 1964, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e com a instauração da correção monetária para o reajuste dos contratos de médio e longo prazo. Neste momento, inicia-se a história da Política Habitacional no Brasil, sendo esta, no período do Governo Militar, 1964-1985, centralizada e executada pelo BNH com o apoio do SFH.

De acordo com Arretche (2002), uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas. No Brasil dos anos de 1980, observaram-se duas importantes transformações: a reforma das instituições políticas e a retomada das bases federativas do Estado brasileiro.

O fim do Governo Militar e o forte reflexo das crises do final da década de 1970 e de 1981-1983 sobre o SFH culminaram com a extinção do BNH em 1986, cujo espólio foi repassado à Caixa Econômica Federal (CEF).

Inicia-se então uma *via-crucis* para a Política Habitacional brasileira. No período de 1986 a 1995 foram vários os órgãos responsáveis pela habitação (CARDOSO, 2013), após ser de competência do Ministério do interior, foi sucessivamente repassada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o qual foi transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, depois Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, sendo em março de 1989 criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária. Por último, o Ministério da Fazenda, ao qual estão vinculadas as atividades da CEF - enquanto agente habitacional, passa a gerir o SFH. Faz-se importante observar que a Secretaria de Ação Comunitária implementou linhas de financiamento com recursos orçamentários a fundo perdido, para atender a população com renda de até três salários mínimos, utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados, etc). Neste modelo, privilegiava-se a iniciativa de estados e municípios (CARDOSO, 2013).

Diante deste cenário de transição do poder político e transformação das instituições, a Política Habitacional brasileira e o SFH promoveram ações pouco significativas até 1995.

A Constituição Federal (CF) de 1988 promoveu a descentralização tributária e administrativa, redefinindo a distribuição dos recursos tributários e das funções administrativas entre os níveis de governo federal, estadual e municipal (ARRETCHE, 2002). Antes da CF de 1988, o município era considerado apenas uma unidade administrativa componente do estado, não era parte integrante da Federação (CARDOSO, 2013). Ao serem considerados unidades políticas, os municípios adquiriram o direito de elaborar sua Lei Orgânica, sua legislação ordinária. Em alguns casos, a descentralização das políticas habitacionais revelou-se “perversa”, determinados municípios, dado sua inexpressiva força política e reduzida arrecadação, encontraram fortes dificuldades para obtenção de recursos e desenvolvimento de programas mais efetivos. No entanto, em geral, o processo de descentralização e municipalização da política habitacional foi considerado benéfico, a participação da gestão local permitiria uma maior integração entre a política de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle de ocupação da terra. Mas houve uma ambiguidade nesta descentralização, pois no início dos anos 1990, apesar das instituições políticas federativas já estarem instauradas, as políticas públicas, dentre elas a de habitação, permanecia centralizada (CARDOSO, 2013).

A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve uma significativa alteração na distribuição de competências entre municípios, estado e união. Com isso, a política social de habitação deixou de ser predominantemente elaborada pelas Companhias Municipais de Habitação (COHABs) e passou a ser operada de acordo com linhas de crédito ao mutuário final. Das 44 Companhias Municipais do antigo BNH, 12 fecharam e mais de 20 passaram a operar como institutos de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 2002). Ainda de acordo com essa autora, a agenda do governo FHC visava descentralizar a arrecadação e o direcionamento de recursos, buscando, além de evitar o clientelismo, introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços, ampliando assim as possibilidades de financiamento direto ao mutuário final. Há que se discutir o duplo reflexo desta medida: se por um lado o mercado foi aberto ao mutuário, que antes não tinha acesso ao crédito – principalmente para imóveis usados-, por outro lado, uma parcela da população manteve-se sem acesso ao financiamento habitacional, principalmente a população enquadrada na faixa de renda de “0 a 3” salários mínimos.

Em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) assumiu perante o governo federal a responsabilidade em desenvolver uma metodologia apropriada para o cálculo do Déficit

Habitacional no Brasil, o indicador para acompanhamento da política nacional de habitação. O cálculo considera quatro componentes: 1º) domicílios precários; 2º) coabitação familiar; 3º) ônus excessivo com aluguel urbano; e 4º) adensamento excessivo de domicílios urbanos alugados (FJP, 2014). Historicamente, a concentração do Déficit Habitacional localiza-se na faixa da população com renda de “0 a 3” salários mínimos. Destarte, foi publicada a Lei 11.977 de 09 de julho de 2009, criando o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual foca fortemente em suas metas o atendimento à população na faixa de renda de “0 a 3” salários mínimos.

Em estudo publicado em junho de 2014 - Nota Técnica 1 - a FJP analisa uma série histórica do período de 2007 a 2012 para averiguar os resultados da atual política habitacional sobre o Déficit Habitacional. Constatou-se que houve uma redução no Déficit Habitacional de 5.889 milhões de domicílios em 2011 para 5.792 milhões de domicílios em 2012. Entretanto, em nota técnica do IPEA, os autores Lima Neto, Furtado e Krause (2013), concluem que o Déficit da faixa de renda de “0 a 3” salários mínimos, que representava 70% do Déficit total em 2007, subiu para 74% em 2012.

Diante da evolução dos resultados da atual política habitacional brasileira e do possível cenário de manutenção da concentração do déficit habitacional na população de baixa renda, este trabalho analisa o desempenho do PMCMV e seu reflexo no déficit habitacional da população com renda de até 3 salários mínimos.

Desta forma, este trabalho busca responder:

- Em que medida o Programa Minha Casa, Minha Vida poderá reduzir o déficit habitacional?



## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar o desempenho do PMCMV, entre 2009 e 2014, destacando seu reflexo sobre a população com faixa de renda de “0 a 3” salários mínimos.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- a) Revisar a literatura sobre Políticas Habitacionais no Brasil, com ênfase no período de 1964 até 2010.
- b) Apresentar e analisar a legislação do SFH e a aplicação dos recursos do SBPE, bem como apresentar as demais fontes de recursos e o SFI.
- c) Apresentar o Déficit Habitacional brasileiro, seus componentes e metodologia de cálculo.
- d) Apresentar e discutir o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, dando ênfase às suas metas e aos resultados obtidos.

## **1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa classifica-se como exploratória, tendo como propósito investigar o tema e torná-lo mais compreensível (GIL, 2010). Desta forma, a busca e a análise de dados em bases científicas e oficiais visam uma compreensão mais ampla da realidade da política habitacional no Brasil.

De acordo com Gil (2010), a revisão bibliográfica é elaborada com o propósito de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como identificar o estágio atual do conhecimento referente ao tema. Esta pesquisa parte de uma revisão na literatura, ou seja, uma revisão com o intuito de identificar as políticas públicas habitacionais federais adotadas no período de 1964 até 2014 e sua correlação com a evolução do déficit habitacional brasileiro. Nesta revisão da literatura foram efetuadas buscas nos periódicos da CAPES, do SCIELO, do BDTD e do GOOGLE Acadêmico. Nessa busca foram utilizadas as seguintes palavras-chave: Déficit Habitacional, Habitação, Habitação Social, Programa Minha Casa Minha Vida, Política Pública Habitacional. Os indicadores oficiais, tais como Déficit Habitacional, dados atualizados do PMCMV, dados relativos a exigibilidade da aplicação dos

recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), bem como dados da arrecadação e aplicação dos recursos do SBPE, foram buscados, respectivamente, nas bases de dados da FJP, da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco Central do Brasil (BCB) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP). Os dados relativos à legislação e a normatização foram buscados nos sites do Palácio do Planalto e do Ministério das Cidades (MCidades). O balanço de 31 de dezembro de 2014 do PMCMV 1 e 2, bem como o fechamento dos dados em 30 de abril de 2015, foram buscados junto a Diretoria de Habitação da Caixa Econômica Federal em sua Matriz, em Brasília.

Para Gil (2010), na abordagem quantitativa, os elementos de pesquisa e a sua respectiva análise empírica servem para dar veracidade à análise qualitativa (GIL, 2010). Portanto, na abordagem quantitativa, analisaram-se os dados relativos aos indicadores oficiais: o Déficit Habitacional, subdividido nas cinco regiões brasileiras e nas quatro faixas de renda familiar, conforme prevê a metodologia da FJP; o montante arrecadado pelo SBPE e sua aplicação no SFH conforme a exigibilidade legal; os dados relativos às metas e os resultados do PMCMV no período de 2009 a 2014. Já na abordagem qualitativa, efetuou-se uma investigação com o intuito de verificar os efeitos do PMCMV sobre o Déficit Habitacional, visto que na prática, o PMCMV representa a maior frente de atuação da política habitacional brasileira. Então, tomando-se por base a indicação do Déficit Habitacional por região e também por faixa de renda familiar média, cruzaram-se tais informações com os respectivos resultados do PMCMV, a fim de identificar uma possível correlação. Contudo, tal comparação não considerou a “demanda habitacional atendida e o déficit sob uma ótica intramunicipal”, logo, seria necessária uma análise bastante aprofundada para chegar a tal resultado, visto não existir um cadastro que possibilite confirmar se a demanda habitacional que originou determinado déficit tenha sido efetivamente atendida.

#### **1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA**

O estudo é composto por seis capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se a introdução, enfatizando-se o problema de pesquisa, os objetivos, os procedimentos metodológicos e a estrutura da monografia.

No segundo capítulo é efetuada uma revisão da literatura a respeito das políticas públicas habitacionais do Brasil. É apresentada uma breve revisão histórica dando-se ênfase ao período de 1964 a 2010. A análise se inicia no ano de criação do SFH e transcorre até o ano seguinte a criação da Lei 11.977, de 2009, que instituiu o PMCMV.

O terceiro capítulo dispõe sobre a legislação de aplicação do SBPE, bem como sobre as fontes de recursos do SFH: SBPE, FGTS e OGU. Trata também do Sistema Financeiro Imobiliário, o SFI.

O quarto capítulo apresenta a metodologia e os componentes do cálculo do déficit habitacional brasileiro e da inadequação de domicílios, para os anos de 2010, 2011 e 2012.

O quinto capítulo apresenta as metas e os resultados da atual política habitacional: PMCMV. São analisados dados recentes da CEF, compreendendo o período de 2009 até dezembro de 2014. Os dados são classificados de acordo com o ano calendário de contratação, a fonte de recursos, a unidade da federação e a faixa de renda familiar. Nos resultados tem-se: o montante investido, o total de unidades habitacionais (UHs) contratadas e entregues. Neste capítulo busca-se averiguar os efeitos do PMCMV sobre déficit habitacional.

O sexto capítulo destina-se às considerações finais. Serão apresentadas as possíveis conclusões, diante dos dados analisados, tendo-se como diretriz o questionado reflexo dos resultados do PMCMV na redução do déficit habitacional. Com base na abordagem quantitativa dos dados, pretende-se discorrer a respeito dos resultados econômicos sob uma ótica econômica institucional do Brasil.

## **CAPÍTULO II: EXPLOSÃO URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL ENTRE 1964 E 2010**

### **2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

Neste capítulo faz-se uma revisão da literatura sobre os primórdios da habitação social no Brasil e sobre as políticas públicas de habitação executadas no período de 1964 a 2010.

Até a década de 1930, devido ao intenso fluxo migratório ocorrido no início do século, principalmente nos centros urbanos de São Paulo e do Rio de Janeiro, houve uma proliferação de cortiços (SACHS, 1999). Essas habitações, em virtude da sua precariedade somado às más condições da saúde pública, evidenciou os problemas de saneamento básico e de habitação popular. Entretanto, naquele período, não havia uma delimitação clara a respeito dos deveres do Estado sobre as questões de infraestrutura básica urbana, ao mesmo tempo em que a população não tinha consciência dos seus direitos e deveres a esse respeito. A relação entre os proprietários e os inquilinos era de acordo com as leis da “demanda e da oferta” e o Estado não arguia sobre o assunto. Aliás, a lógica do Estado liberal da república velha era estimular a iniciativa privada a investir na construção civil e na construção de moradias (BONDUKI, 1994).

Antes de 1930, o governo tinha como política o direcionamento para os interesses agroexportadores, contudo, com a revolução de 30, iniciou-se um processo com enfoque em atividades urbano-industriais na economia do país (BONDUKI, 1994). Visando a aprovação popular, o Governo Vargas - 1930 a 1945 – adotou medidas de cunho público-popular, entre outras, publicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criação das carteiras prediais dos Instituto de Aposentadoria e Previdência (IAP) e a fundação da Casa Popular – responsáveis pelo início da produção estatal de moradias subsidiadas, publicação do Decreto-Lei do Inquilinato em 1942 – considerada a primeira intervenção estatal no sentido de regular as relações do mercado imobiliário (BONDUKI, 1994). Para esse autor, é a partir de 1942 que a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social.

Ainda em 1930, quando da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, existiam, no país, 47 caixas de pensão com cerca de 140 mil segurados. Em 1932, as Caixas e os Institutos podiam legalmente aplicar parte de suas receitas na construção de residências para seus associados. Em 1933, os IAPs substituíram as Caixas (COELHO, 2002). Contudo, a partir de 1954, em decorrência da alta inadimplência nos financiamentos populares, os IAPs

optaram por investir prioritariamente em empreendimentos destinados à classe média (BONDUKI, 1994).

Em 1964, no início do período do regime militar, foram criados o BNH e o SFH com o objetivo de fomentar a regularização das habitações populares e de financiar habitações para outros segmentos da população. Contudo, em poucos anos, principalmente após a segunda crise do petróleo, a evolução e o desdobramento das dívidas dos financiamentos habitacionais foram prejudicados pela alta inflação, a qual, associada à utilização da Tabela Price como sistema de amortização do SFH e ao descompasso dos reajustes salariais em relação ao reajuste do saldo devedor, resultou em altos saldos devedores para os mutuários. Tais valores geraram dívidas elevadas em comparação ao valor de mercado dos respectivos imóveis. Esse fato, associado à crescente inadimplência dos mutuários, culminou com a extinção do BNH em 1986, sendo as suas atividades incorporadas pela CEF.

Com a promulgação da CF de 1988, os direitos do cidadão tomaram uma dimensão maior, encetando maiores responsabilidades ao Estado sobre as políticas públicas, no geral, e na habitação, em particular. A habitação social entra definitivamente na agenda dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. A carta magna também estabelece diretrizes através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que, em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), irão auxiliar na efetiva realização de um planejamento habitacional.

Outro ponto relevante a ser considerado nesta revisão histórica é a conclusão e o sucesso da implantação do Plano Real em julho de 1994, visando o controle inflacionário. Tal medida promoveu a estabilidade necessária para a realização de planejamento em médio e em longo prazo. Tornou-se mais fácil para o cidadão e para o poder público promoverem ações planejadas. O controle inflacionário permitiu ao cidadão acompanhar o orçamento em várias instâncias; antes o efeito ilusório da alta inflação confundia perdas e lucros.

Conforme Santos (1999), no período de 1964 a 1998, as políticas federais de habitação foram baseadas no SFH, resultando em um montante de financiamentos de mais de 6 milhões de moradias. Contudo, somente em 1994 ocorreu uma inflexão na política nacional de habitação, a partir da qual foram focalizadas as camadas populacionais de renda mais baixa. Já em 1999, o autor alertava sobre a necessária racionalidade econômica de intervenção governamental no setor habitacional.

A intervenção estatal deve-se, em boa medida, pelas especificidades do bem habitação, quais sejam: o alto preço do bem habitação, que demanda um necessário sistema financeiro para financiamento de longo prazo, a demanda natural de toda família por este bem

considerado básico do ser humano e a inteiração positiva no fluxo de demanda habitacional, que leva ao aquecimento da construção civil, geração de empregos e aumento do Produto Interno Bruto (PIB) da economia (SANTOS, 1999).

Tais especificidades levam o governo a atuar no setor habitacional direta ou indiretamente, seja pela utilização de fundos públicos via Orçamento Geral da União (OGU), seja pela legislação direcionando recursos captados no sistema financeiro. Ainda nos termos do autor, corrige-se uma falha de mercado direcionando-o a um melhor funcionamento, gerando mais investimentos e empregos. Contudo, a camada da população de mais baixa renda, historicamente detentora da maior parcela do déficit habitacional, apenas consegue acessar ao “bem habitação” com políticas intervencionistas mais dirigidas, a partir de subsídios específicos. Neste caso, o governo não auxilia o mercado, mas o substitui, pois este segmento não é atendido pelo mercado.

Outro aspecto a ser considerado é que o déficit habitacional qualitativo, ou seja, o estoque de moradias com infraestrutura inadequada está concentrado na população mais carente. Também é importante considerar que o déficit habitacional concentra-se na área urbana, aproximadamente 80% (SANTOS, 1999).

Historicamente, os recursos de longo prazo são escassos no Brasil, para suprir esta carência foi criado o SFH em 1964 e mais recentemente, em 1997, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

A seguir são destacados alguns pontos do processo de urbanização no Brasil e das políticas habitacionais dos governos ao longo do período de 1964 a 2010.

## **2.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL ENTRE 1950 E 1980**

Sachs (1999) analisa o processo de urbanização do Brasil e considera que no período de 1950 a 1980, durante o crescimento econômico, houve o aumento da desigualdade social.

Conforme a autora, nesse período o Brasil passou de um país predominantemente rural e agrícola para um país com predominância urbana e industrial. Na Tabela 1 observa-se a inversão ocorrida: em 1950 a população urbana correspondia a 36,2%, enquanto a população rural era de 83,8%. Em 1980, a população urbana passou a representar 67,7% da população brasileira, enquanto a população rural diminuiu para 32,3%. Houve uma verdadeira explosão urbana.

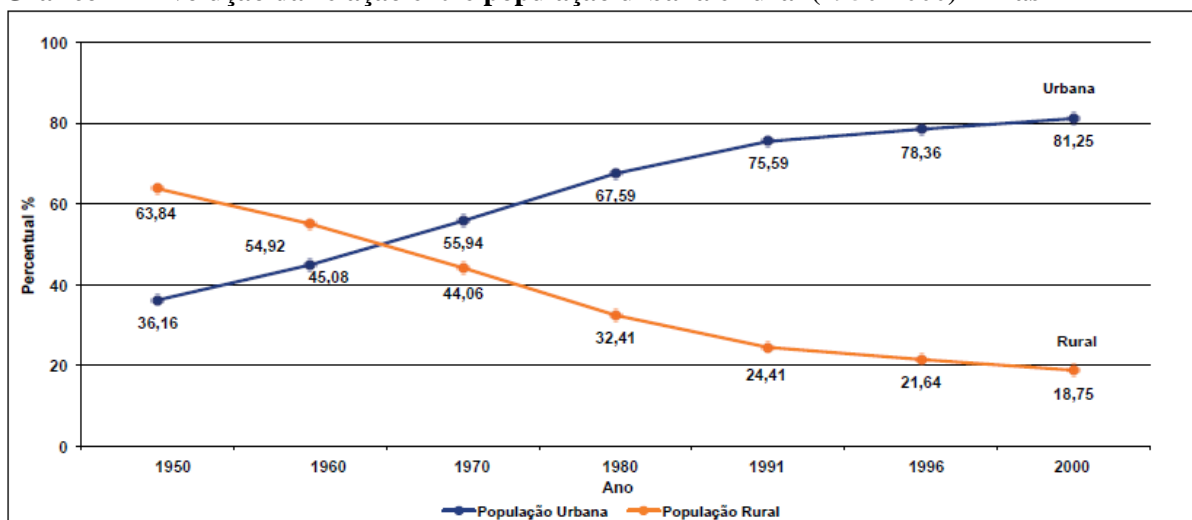
**Tabela 1 – Brasil: Evolução da relação entre a população urbana e a população rural (1950-1980)**

População	1950		1960		1970		1980	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%	Números absolutos	%	Números absolutos	%
População Urbana	18.782.891	36,2	31.303.034	44,7	52.084.984	56	80.436.409	67,7
População Rural	33.161.506	63,8	38.767.423	55,3	41.054.053	44	38.566.297	32,3
População Total	51.944.397	100,0	70.070.457	100,0	93.139.037	100,0	119.002.706	100,0

Fonte: SACHS, 1999.

Conforme dados do IBGE, em 2000 esta inversão e consequente explosão urbana aumentaram ainda mais, conforme o gráfico 1 a população urbana passou a representar 81,25% da população brasileira e a rural diminuiu para 18,75% (CEF, 2011).

**Gráfico 1 – Evolução da relação entre população urbana e rural (1950-2000) - Brasil**



Fonte: CEF, 2012.

No período de 1950 a 1980, enquanto o PIB cresceu a uma taxa média de 7% ao ano, sendo praticamente multiplicado por 8, a renda per capita foi multiplicada por 3,4 e a taxa de crescimento do emprego por mais ou menos 2,6. A desigualdade na distribuição de renda foi ampliada: em 1960, a parte mais rica da população concentrava 39,6% e em 1980 passou para 47,7%. Enquanto que a parte mais pobre da população teve sua participação, no mesmo período, reduzida de 17,4% para 14,1%. Sachs (1999) denomina este como um período de “crescimento empobrecedor”. Em referência a Albert Hirschmann e a Celso Furtado, cita que a intensificação da desigualdade deu-se em grande medida devido à política adotada no pós-guerra por Vargas e reiterada por Juscelino Kubitschek em seu Plano de Governo “Salto à frente” (cinquenta anos em cinco), onde ambos buscavam o acelerado crescimento industrial

baseado também na acentuação da desigualdade na distribuição da renda, gerando um desenvolvimento excludente e concentrador.

Este período de forte industrialização transformou a estrutura do país, enquanto o PIB aumentou 8 vezes, a agricultura aumentou 4 vezes e a indústria mais de 10 vezes. O emprego industrial aumentou no ritmo médio de 8,5% ao ano, enquanto que na construção civil essa taxa foi de 5,6% (SACHS, 1999).

Sachs (1999) salienta que só a industrialização não explica o movimento migratório para as cidades. Tal movimento, em grande medida, foi motivado também pelo ideário da época, o mito do “Sul Maravilha”, o qual possibilitaria maior acesso ao mercado de trabalho e aos benefícios da cidade, como educação e serviços de saúde.

Na Tabela 2 observamos a taxa de crescimento da população urbana versus a taxa de crescimento do emprego urbano nos setores secundário e terciário. Nota-se que, mesmo com a elevada taxa de crescimento do período, os empregos criados não conseguiam absorver a mão de obra disponível.

**Tabela 2 – Brasil: População e emprego urbanos. Taxas anuais de crescimento (1950-1980)**

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1950-1980
Taxa de crescimento da população urbana (%)	6,31	5,77	4,38	5,64
Taxa de crescimento do emprego urbano (%)	4,31	4,63	6,42	5,12

Fonte: SACHS, 1999.

A situação foi agravada com a crise de 1981-1983, quando houve uma elevação acentuada na taxa de desemprego (SACHS, 1999). O crescimento econômico gerou também uma enorme dívida social e a década perdida agravou tal situação.

Outro aspecto a ser considerado foi a erosão do poder aquisitivo do salário mínimo, ocorrida desde 1960. A relação salário mínimo renda per capita era de 2,1 em 1960, de 1,64 em 1964, de 1 em 1970, de 0,41 em 1980 e de 0,44 em 1983 (SACHS, 1999). Mesmo considerando que uma parte da população seja remunerada em patamares acima do salário mínimo, a população que representa o objeto de estudo deste trabalho é justamente a mais carente, a qual, naquele período, sofria com o arrocho salarial. Ainda de acordo com a autora, na época, mais da metade das famílias dispunha de renda inferior ao mínimo de acesso às habitações das políticas públicas habitacionais vigentes.



Então, como resultado deste modelo econômico de crescimento empobrecedor, a acelerada urbanização gerou também uma segregação espacial. A população mais pobre foi excluída do mercado imobiliário formal e partiu para a periferia, cada vez mais longe, buscando habitação na “cidade ilegal” (SACHS, 1999).

Diante deste cenário de crescimento econômico com ampliação da desigualdade social, as políticas sociais desenvolvidas foram ineficazes. A habitação social demonstra-se insipiente diante da exclusão social e da segregação espacial.

A política econômica do Estado, além de promover a exclusão social, privilegia a especulação fundiária e o incremento da indústria da construção civil, financiando a habitação de luxo em detrimento da habitação social (SACHS, 1999).

### **2.3 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DURANTE O PERÍODO DOS GOVERNOS MILITARES DE 1964 A 1985**

O cenário habitacional em 1964 era alarmante: havia uma forte demanda habitacional urbana; não havia investimento espontâneo ou direcionado para a área; o déficit habitacional estimado na época era de 8 milhões de moradias (SANTOS, 1999). A título de comparação, em 1964 o Brasil tinha um déficit de 8 milhões de moradias e uma população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 80 milhões de habitantes. Nos dias atuais, observa-se um déficit em torno de 5 milhões de moradias para uma população estimada em torno de 200 milhões de brasileiros.

Naquela época, o sistema de concessão de empréstimos era em valores nominais fixos. Só esse fato já é suficiente para compreendermos o afastamento natural da poupança de investimentos do setor habitacional, além da redução significativa do retorno do investimento aplicado pelas poucas instituições existentes (SANTOS, 1999). Como exemplo, têm-se os IAPs, os quais em 1954 concentraram seu investimento no financiamento para a classe média, por terem suas transações - já prejudicadas pela contratação a juros fixos - agravadas pela inadimplência da classe de mais baixa renda (SANTOS, 1999).

Então, a medida implementada pelo governo militar em 1964 foi a criação do SFH associado à criação da correção monetária e normatização de aplicação mínima por parte dos agentes financeiros no setor habitacional, direcionando assim os recursos da poupança para financiamentos habitacionais em longo prazo, conforme a Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964. Essa Lei e alguns de seus dispositivos posteriores serão abordados no Capítulo III deste trabalho, visando a compreensão dos mecanismos de aplicação dos recursos no SFH.

As fontes de captação de recursos do SFH foram inicialmente a arrecadação das cadernetas de poupança e de letras imobiliárias, que juntas constituem o SBPE.

A partir de 1966, foi criada uma nova e forte fonte de captação de poupança forçada: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A lógica do sistema era direcionar a poupança livre e a poupança compulsória para um mercado fortemente garantido pelos próprios imóveis financiados, sendo permitida apenas uma hipoteca por imóvel, regra que proporcionou ao Brasil uma maior estabilidade do sistema em comparação a outros países.

Associado à criação do SFH, foi criado o BNH, órgão central do SFH. O BNH era responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos do SBPE, pela definição das condições de financiamento para os consumidores finais, além de garantir a liquidez do sistema (SFH) diante de problemas conjunturais, como a baixa arrecadação de poupança no curto prazo e a inadimplência dos financiamentos habitacionais. O BNH também tinha a incumbência de gerir o projeto nacional de habitação, direcionando os recursos aos estados, visando diminuir as discrepâncias regionais (SANTOS, 1999).

O BNH atuava direcionando os recursos do SBPE para as operações do SFH, que atendiam as classes média e alta, enquanto o FGTS era direcionado às operações de habitação social e as obras de saneamento e desenvolvimento urbano. Vinculadas ao BNH estavam as COHABs, responsáveis pela execução dos projetos de habitação social (SANTOS, 1999).

No período de 1974 a 1979, o fluxo de entradas do FGTS era consideravelmente superior ao fluxo de saídas, sendo que as saídas não ultrapassavam 40% do fluxo de entradas, fato que possibilitou ao BNH atuar como garantidor do sistema diante das alternâncias dos fluxos de recursos voluntários (SANTOS, 1999). Até 1979, quando a taxa de inflação não passou de 45%, o SFH manteve-se equilibrado. Contudo, quando o patamar inflacionário subiu consideravelmente entre 1980 e 1983, o SFH foi abalado.

Diante da origem dos recursos destinados ao SFH, ou seja, recursos do SBPE e do FGTS, tornou-se evidente que fatores macroeconômicos positivos ou negativos afetariam diretamente este Sistema. Mesmo sendo o FGTS uma poupança forçada, ele era diretamente proporcional ao nível de emprego e salário médio. Já no caso do SBPE – poupança espontânea e letras imobiliárias - este está diretamente ligado à renda e à taxa de juros real paga. Desta forma, a estrutura do SFH depende do resultado macroeconômico da economia e da política de investimento, bem como a sua manutenção depende diretamente da captação de recursos e da adimplência dos pagamentos de financiamentos contratados (SANTOS, 1999). Conforme já citado, após a crise de 1983, constatou-se um alto nível de inadimplência,

demonstrado na Tabela 3. Em parte, isso também decorria da queda dos salários reais, gerando o agravamento e a desestruturação do SFH e do BNH.

**Tabela 3 – Evolução da taxa de inadimplência do SFH no período 1980/1984**  
(Em porcentagem dos financiamentos)

Ano	Até Três Prestações em Atraso	Mais de Três Prestações em Atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: SANTOS, 1999.

Houve um acentuado aumento do nível de inadimplência. O atraso de até três prestações já estava muito alto no período de 1980 a 1984. Além disso, o atraso de mais de três prestações teve um acréscimo acentuado a partir de 1983, sendo que o montante total de atraso em 1984 chegou a 54,6% de inadimplência dos financiamentos.

Com relação à habitação social, historicamente a inadimplência das classes de renda de até 3 salários mínimos prejudicaram o desempenho do BNH. A partir de 1975, as operações passaram a atender famílias com renda de até cinco salários mínimos mensais. Então, as COHABs conseguiram melhorar seus resultados até a crise do início da década de 1980 (SANTOS, 1999).

Conforme o autor (SANTOS, 1999), ainda em relação aos investimentos na habitação social, o sistema foi incapaz de solucionar as necessidades de uma significativa parcela da população de mais baixa renda. Houve um consequente aumento de habitações informais e autoconstrução. Desde os primórdios do SFH, verifica-se uma dificuldade estrutural em atender a população com renda de até três salários mínimos.

A partir do final da década de 1970 foram desenvolvidos programas como Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Programa de Embriões Habitacionais (PRO-MORAR) e João de Barro, objetivando auxiliar a autoconstrução e a reurbanização das respectivas áreas. Contudo, os dados demonstram que no período de atuação do BNH - de 1964 a 1985 - apenas 17,6% das unidades financiadas foram de tais programas alternativos e apenas 33,5% das unidades habitacionais financiadas foram destinadas à habitação social (SANTOS, 1999). Considerando ainda que os patamares de financiamento das unidades de habitação social são

significativamente inferiores ao financiamento das unidades do SFH, concluí-se que o montante de investimento aplicado nas operações de habitação social foram ainda menores.

Com relação às operações gerais de financiamento habitacional, a Tabela 4 apresenta o desempenho do SFH e do BNH. Foi financiada uma média anual de 377 mil unidades habitacionais no período de auge, entre 1976 e 1982. De um total de 4,2 milhões de unidades financiadas, 42,3% dos financiamentos foram via SBPE, 39,8% foram via COHABs e Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores (COOPHAB) e 17,9% foram via outros programas com recursos do FGTS e OGU.

**Tabela 4 – Número de financiamentos do SFH e dos programas alternativos no período de 64/84 por categoria (Em mil unidades)**

Ano	Total	COHABs e COOPHABs	SBPE	Outros programas: FGTS / OGU
Até 67	140,6	88,2	31,4	21,0
68	139,3	59,9	47,1	32,3
69	158,0	84,1	41,9	32,0
70	154,2	50,8	72,0	31,4
71	121,1	43,2	50,5	27,4
72	120,7	31,7	66,7	22,3
73	148,4	39,9	76,6	31,9
74	96,5	12,7	60,3	23,5
75	147,3	56,6	64,5	26,2
76	242,4	116,9	82,2	43,3
77	218,4	126,7	58,0	33,7
78	323,7	228,2	58,1	37,4
79	380,7	209,5	109,8	61,4
80	580,5	160,0	286,7	133,8
81	450,9	119,3	231,0	100,6
82	442,3	160,2	249,8	32,3
83	181,9	30,5	121,8	29,6
84	219,1	79,2	96,7	43,2

Companhia Habitacional (COHAB); Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores (COOPHAB); Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Orçamento Geral da União (OGU).

Fonte: SANTOS, 1999.

De acordo com Coelho (2002), até o início da década de 1980, o BNH destinou apenas 6,4% do saldo financiado aos mutuários com renda inferior a 3,5 salários mínimos.

A década de 1980 também foi marcada pelo início do movimento nacional dos mutuários - detentores de financiamentos habitacionais -, pois o descompasso entre o reajuste das prestações (trimestral) em relação aos reajustes salariais (anuais) gerou o aumento da

relação prestação/salário, culminando com a elevação substancial da inadimplência. A saída foi a criação do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) (SANTOS, 1999). Contudo, o tempo mostraria que tais ações se transformaram em medidas paliativas. O PES pretendia conciliar o reajuste salarial com o reajuste do saldo devedor para assim equilibrar o desdobramento das prestações e amortização do saldo. O FCVS pretendia ser um fundo capaz de suportar as distorções entre o reajuste dos saldos devedores e as respectivas amortizações realizadas por prestações defasadas em relação aos saldos devedores, mas este fundo seria mantido com o equivalente a uma prestação na contratação dos financiamentos ou a 3% (três por cento) de cada prestação. Tais valores foram corroídos pela alta inflação e o FCVS tornou-se insuficiente. Ao FCVS caberia a cobertura do saldo devedor no final dos prazos de financiamentos contratados.

## **2.4 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO GOVERNO SARNEY DE 1985 A 1989**

No período do governo Sarney (1985-1989) houve um forte agravamento da crise institucional do SFH, que já vinha da época do governo militar. A ideia inicial de um Sistema Financeiro Habitacional autofinanciável foi bastante comprometida, além de que os programas executados com recursos da união e do FGTS representaram um peso muito maior no orçamento da união, tendo em vista a incapacidade do SFH em auto financiar-se (SANTOS, 1999). Atribui-se ainda o agravamento do cenário de falência do SFH à ausência de um diagnóstico claro a respeito da questão habitacional e ao clientelismo existente nas instituições democráticas pouco amadurecidas.

Santos (1999) assim referencia o panorama do setor habitacional no início de 1985, quando da implantação da Nova República: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do SFH, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e expectativa de que a crise do sistema fosse resolvida sem a penalização dos mutuários.

O cenário político e econômico pós 1985 – no que tange ao SFH – estava bastante tumultuado. Em decorrência da alta inflação, dos diversos planos de reajustes salariais e das consequências diretas destes fatores na evolução da dívida dos financiamentos habitacionais, houve uma avalanche de ações judiciais e também uma alta considerável na inadimplência no SFH. As associações de mutuários tomaram força e diante da força midiática e das consequentes movimentações parlamentares, o governo adotou medidas que levaram à concessão de um elevado subsídio aos mutuários do SFH, concessão esta dada de forma

regressiva. Assim, aos mutuários que optassem por um reajuste de 112% em sua prestação e também pela alteração da periodicidade dos reajustes para um período semestral, ou seja, opção pelo PES, concedeu-se a redução do índice de reajuste devido de 246,3% para 112% (SANTOS, 1999).

Essa resposta ao movimento dos mutuários e a alta da inadimplência representou um agravamento no conhecido “rombo do FCVS”, pois, apesar de promover a redução da inadimplência, a redução do reajuste das prestações aumentou o descompasso entre essas e os respectivos saldos devedores, entre o ativo e o passivo do SFH.

Em março de 1986, com o Plano Cruzado, a situação agravou-se ainda mais, em decorrência das políticas de congelamento e de reajustes salariais. Ou seja, o passivo do SFH não seria reajustado em decorrência da opção pelo PES, contudo, o ativo permanecia sendo reajustado pela correção monetária (SANTOS, 1999).

Santos (1999) faz referência estimando que os subsídios de 1985 e o reflexo do Plano Cruzado geraram um rombo no FCVS entre 20 a 30 bilhões de dólares. Além disto, o SFH passou a ter um ativo com prestações irrisórias, na época representavam entre 5 e 10% do valor de uma locação, e conseqüentemente, mesmo com a redução da inadimplência, a liquidez permaneceu baixa e a teoria de um sistema auto sustentável desintegrou-se. Em geral, tais prestações não amortizavam as respectivas dívidas, tampouco pagavam seus juros.

Além do impacto dos planos econômicos do período, o SFH passou por uma grave crise institucional devido à extinção do BNH e incorporação deste à CEF, uma vez que o antigo BNH era um órgão com a destinação específica de atuar na política nacional de habitação, enquanto na CEF a Habitação – inicialmente – teria o status de mais uma atividade para essa instituição financeira. As atribuições do extinto BNH foram distribuídas por vários órgãos, quais sejam: o BCB como órgão normativo e fiscalizador do SBPE, a CEF como gestora do FGTS e agente financeiro do SFH, o ministério “urbano” de cada período então responsável pela política habitacional e a Secretaria Especial de Ação Comunitária, responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos (SANTOS, 1999).

Conforme Coelho (2002), no governo Sarney a delegação da política habitacional passou por diversos ministérios: Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Ministério da Habitação e Bem Estar Social, por fim a CEF passou a desempenhar o papel principal na execução da política habitacional. A Lei 7.839 de 1989 centralizou na CEF a arrecadação do FGTS. A CEF também figura como agente operador dos recursos do FGTS. Cabe ao Conselho Curador do FGTS estabelecer as diretrizes para alocação dos recursos em consonância com as políticas habitacional e de saneamento do

governo federal, buscando a diminuição das discrepâncias regionais. A Lei 8.036 de 1990 passou ao Ministério da Ação Social a atribuição de agente gestor do Fundo, permanecendo a CEF como agente operador junto aos demais agentes financeiros do fundo.

Diante da situação de desmonte do SFH, neste período os Programas Habitacionais Alternativos passaram a ter certa representatividade, sendo estes: PROFILURB, PROMORAR, João de Barro e Programa de Mutirões Comunitários. Todos eram voltados para famílias com renda inferior à 3 salários mínimos. Mas o período de 1985 a 1989 foi marcado pelo forte abalo sofrido no SFH em decorrência da alta inflação, dos planos econômicos e seus reflexos, bem como da crise institucional decorrente da extinção do BNH. Para Santos (1999), as políticas alternativas implementadas, apesar de serem dirigidas à população mais carente, sofreram com a má utilização de recursos em todos os sentidos – com a falta de direcionamento, má gestão e desvio. As ações do governo na época foram classificadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (SANTOS, 1999 apud IPEA, 1989, p.34) como segmentadas, sem articulação adequada a uma política cujos objetivos estivessem expressos nos planos de governo, o qual seria: tratamento prioritário à população de baixa renda.

## **2.5 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NOS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR, DE 1990 A 1994**

O período de 1990 a 1994, governos dos presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, foi conturbado também na política habitacional, marcado pelos benefícios para quitação de imóveis e pela má gestão dos recursos públicos, a exemplo dos recursos do FGTS. O Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) previa a contratação de empreiteiras privadas para a construção de 245 mil unidades habitacionais em 180 dias. Na prática foram construídas 210 mil unidades ao invés das 245 mil unidades previstas em decorrência do aumento do custo unitário médio da obra e o prazo de construção também foi prolongado por mais 18 meses. Cabe ressaltar ainda que não foram respeitadas as regras estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) para a utilização de seus recursos no tocante ao atendimento aos diversos estados da Federação. O clientelismo marcou o mandato de Collor (SANTOS, 1999).

Santos (1999) cita que em 1990 foram contratadas 166 mil unidades com recursos do FGTS e em 1991 foram contratadas 360 mil unidades, num total de 526 mil unidades. No entanto, este volume de operações em 1990 e 1991 comprometeu o orçamento dos anos

seguintes, além de que uma considerável parcela destas unidades foi destinada a atender objetivos políticos.

No período de 1992 a 1994 foram suspensas novas contratações com FGTS em decorrência das irregularidades nas contratações de 1990 e 1991, tanto pela não observância da distribuição da alocação de recursos pelas unidades da federação e faixa de renda, conforme prevê o CCFGTS, quanto pelas contratações acima da disponibilidade do fundo (COELHO, 2002).

No final de 1996, mais de 50 mil das unidades contratadas no período de 1990 e 1991 permaneciam sem comercialização, sendo que mais tarde foram comercializadas por preços inferiores ao seu custo de produção (SANTOS, 1999).

Para Santos (1999), com as medidas adotadas na gestão de Itamar Franco – dentre as quais a participação de conselhos com a participação comunitária dos governos locais – houve uma mudança no controle social e na transparência da gestão dos programas, representando uma “inflexão” na condução das políticas públicas na área de habitação popular. Os programas deste governo foram o Habitar-Brasil – o qual foi mantido na gestão posterior – e o Morar-Município. No mesmo período também foram efetuadas alterações no SFH e foi criado um plano de amortização baseado no comprometimento de renda em substituição ao antigo PES, então extinto.

## **2.6 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO GOVERNO FHC DE 1995 A 2002**

Após a suspensão da utilização dos recursos do FGTS, no período de 1992 a 1994, em 1995 foram retomadas as contratações, tanto na habitação quanto no saneamento básico (COELHO, 2002).

Outro fato importante para a política habitacional em 1995 foi a adoção de uma nova metodologia de cálculo para o déficit habitacional, implementada pela FJP. A questão em discussão era se toda unidade domiciliar em favela seria integrante do déficit como unidade de reposição. Além disto, a autoconstrução em favelas e na periferia passou a ser vista não mais como um problema, mas como a solução para problemas habitacionais da população (CARDOSO, 2013). Considerar a totalidade de moradias em favelas como integrante do déficit habitacional seria o mesmo que negar a possibilidade de urbanização, melhorias e regularização da posse das invasões.



No âmbito internacional havia uma forte contestação às políticas tradicionais de construção de grandes conjuntos habitacionais padronizados em oposição ao modelo de habitat evolutivo e autoconstruído (CARDOSO, 2013).

De acordo com Santos (1999), a Política Nacional de Habitação (PNH) do Governo FHC está nas diretrizes da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. Tal documento classifica o modelo de intervenção governamental baseado no SFH como sendo: (i) esgotado, devido à dificuldade de captação de recursos; (ii) regressivo, devido aos descontos concedidos às classes de renda alta e média para liquidação dos saldos de financiamento habitacional e opção pelo PES e (iii) insuficiente, pois em 30 anos o SFH produziu 5.6 milhões do total de 31.6 milhões de novas moradias construídas no país.

Em contrapartida, a política habitacional exposta nas diretrizes do mesmo documento acima citado, propõe: (i) focar no atendimento às camadas populacionais de baixa renda, pois essas representam 85% do déficit habitacional, (ii) descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas de habitação, (iii) reconhecer que o governo é incapaz de resolver sozinho o problema da habitação e melhorar o funcionamento do mercado para a provisão de novos financiamentos, e (iv) reconhecer que as políticas públicas habitacionais não devem negligenciar a parcela da população de baixa renda que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais (SANTOS, 1999).

De acordo com Arretche (2002) e Coelho (2002), a principal alteração na Política Habitacional promovida no Governo FHC foi a criação de programas que concediam o financiamento habitacional direto ao mutuário final. Com relação à distribuição dos recursos do FGTS pelas unidades da federação, essa passou a ser pelos critérios de população urbana, arrecadação do FGTS e déficit habitacional e de saneamento.

Para Santos (1999), foram três as principais frentes de atuação da Política Habitacional deste período: (i) financiamento (subsidiado ou a fundo perdido) aos estados e municípios para reurbanização de áreas habitacionais, principalmente para a população com renda inferior a três salários mínimos mensais, (ii) financiamento para aquisição, melhoria e construção destinada à população com renda de até 12 salários mínimos mensais, e (iii) políticas voltadas à melhoria da performance do mercado habitacional, neste caso destaca-se a criação do SFI.

No primeiro caso, (i) financiamento subsidiado ou a fundo perdido aos estados e municípios, foram utilizados dois programas: o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil. Estes programas objetivaram atuar em áreas habitacionais degradadas e habitadas por população com renda de até 3 salários mínimos.

Santos (2002) expõe que os dois programas tem projetos e objetivos muito semelhantes. Para ambos, cabe aos estados e municípios apresentar o projeto, o qual deve ser avaliado e aprovado pela instância federal, a qual, por sua vez, averigua detalhes técnicos, econômicos e a conformidade com os objetivos do programa. Os programas visam a melhoria das unidades residenciais existentes e não somente a construção de novas unidades. Desta forma, atua-se mais na redução do déficit habitacional qualitativo do que do quantitativo.

Apesar de semelhantes, os dois programas tem algumas diferenças que determinaram seus resultados, como por exemplo, a origem dos recursos. O Habitar-Brasil era financiado com recursos do OGU e o Pró-Moradia era financiado com recursos do FGTS. Assim sendo, os financiamentos do Habitar-Brasil puderam ser concedidos a fundo perdido aos estados e municípios, enquanto os financiamentos do Pró-Moradia exigiram o cumprimento de exigências financeiras quanto à capacidade de pagamento dos estados e municípios, visto que neste caso é necessário o ressarcimento de determinados valores ao FGTS. Conforme Santos (1999), o próprio governo apontou este como sendo o motivo para a diferença de desempenho dos dois programas. Outra diferença estava na distribuição regional dos recursos. Para o Programa Pró-Moradia, com recursos do FGTS, a distribuição regional segue as diretrizes estabelecidas pelo CCFGTS. Já no caso do Habitar-Brasil, com recursos do OGU, a distribuição é definida pelo Congresso Nacional, sofrendo ingerência política. No caso do Pró-Moradia, o governo declarou que seu desempenho foi abaixo do esperado, havendo inclusive sobra de recursos devido à impossibilidade de grande parte dos municípios brasileiros em atender as exigências de concessão do CCFGTS (SANTOS, 1999).

O segundo caso, (ii) financiamento para população com renda de até 12 salários mínimos, apresentou uma demanda bastante superior em relação aos dois outros programas, obviamente por tratar-se de um programa destinado ao público demandante de maior capacidade de pagamento. Este foi o programa que representou uma mudança na estratégia de concessão de financiamentos habitacionais. A partir desse programa, o mercado de financiamento habitacional passou a atender aos mutuários finais na compra de imóveis, na construção, na compra de terrenos e de matérias de construção e inclusive para a compra de imóveis usados (SANTOS, 1999).

O Programa destinado à população com renda de até 12 salários mínimos, Carta de Crédito – FGTS, estabelece algumas prerrogativas: comprovação de que a renda está dentro da faixa alvo do programa, comprovação de que a prestação mensal não ultrapassará 30% da renda familiar e comprovação de que o proponente não é proprietário de outro imóvel no

município onde reside ou trabalha. Neste programa houve uma flexibilização nos mecanismos de comprovação de renda a fim de atender a população com renda informal (SANTOS, 1999).

Nas Tabelas 5, 6 e 7 pode-se conferir os resultados dos três principais programas no período de 1995 a 1998, primeiro Governo FHC.

Na Tabela 5, verifica-se que o investimento de R\$ 5.1 Bi no Programa Carta de Crédito FGTS, destinado à população com renda de até 12 salários mínimos, corresponde a 70,4% do total, sendo muito superior ao investimento nos outros dois programas destinados à população com renda de até três salários mínimos. Comparando-se os resultados dos outros dois programas, destinados a população com renda de até 3 salários mínimos, observa-se que o Programa Habitar-Brasil, com recursos do OGU, atende um número bastante superior de famílias e realiza mais obras do que o Programa Pró-Moradia.

**Tabela 5 – Síntese da execução dos programas – 1995 / 1998**

Programas	Renda	Investimento (R\$ milhões)	Famílias	Empregos Gerados	Municípios Atendidos	Obras Realizadas
Pró-Moradia – FGTS	Até 3 Salários	1.072	285.000	102.235	630	1.175
	Mínimos					
Habitar-Brasil – OGU	Até 3 Salários	1.090	437.524	103.314	2.546	4.241
	Mínimos					
Carta de Crédito FGTS	Até 12 Salários	5.136	265.000	145.000		
	Mínimos					

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Orçamento Geral da União (OGU).

Fonte: Elaborado pela autora com base em ARRETCHE, 2002 e SANTOS, 1999.

Na Tabela 6, para os programas destinados às famílias com renda de até três salários mínimos, pode-se constatar que 54,2% das famílias beneficiadas foram atendidas na urbanização das residências.

**Tabela 6 – Habitar-Brasil\* e Pró-Moradia: Percentual de famílias beneficiadas por forma de intervenção (1995/1997)**

Famílias Beneficiadas (95/97)	Percentual
Produção de moradias	24,2
Urbanização	54,2
Melhoria habitacional e infra-estrutura	5,0
Urbanização de favela	16,3

\*Os dados do Habitar-Brasil referem-se apenas a 1995 e 1996.

Fonte: SANTOS, 1999.

Contudo, na Tabela 7, observa-se que, dos valores contratados no Programa Carta de Crédito FGTS, destinado às famílias com renda até 12 salários mínimos, 68% do total do investimento foi destinado à compra de imóveis usados.

**Tabela 7 – Programa Carta de Crédito Individual – FGTS**  
Valores contratados globais por modalidade

Modalidades	\$	%
Ampliação	48.944,00	1%
Lotes	55.856,00	1%
Conclusão	27.741,00	1%
Construção	311.325,00	6%
Cesta	347.259,00	7%
Usado	3.486.910,00	68%
Novo	352.402,00	7%
Terreno + Construção	504.798,00	10%
Remanescente	1.279,00	0%
<b>TOTAL</b>	<b>5.136.514,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: ARRETCHE, 2002.

Apesar dos dados das tabelas 5, 6 e 7 referirem-se apenas ao primeiro Governo FHC, pode-se verificar que a Política Habitacional deste período, não conseguiu priorizar o atendimento à população com renda de até três salários mínimos, deixando assim de atender a diretriz inicial de focar os programas na redução do déficit habitacional.

Os dados mostram que a população com renda de até 12 salários mínimos, do Programa Carta de Crédito FGTS, optou em sua maioria pela compra de imóveis usados (68%), fato que demonstra o direcionamento dos recursos para o fortalecimento do mercado imobiliário. Do total de 7,3 bilhões, destinados aos três principais programas, 3,4 bilhões foi destinado à compra de imóveis usados, ou seja, 47,7%. No Capítulo III, este tema será novamente abordado na análise da ótica do déficit habitacional de acordo com a demanda habitacional, trabalho realizado e publicado pela Caixa Econômica Federal.

Dias (2012) indica que as seguintes reformas políticas do governo FHC foram direcionadas à habitação: (i) Lei 9.514 de 1997 que instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) com o objetivo de ligar o mercado de capitais ao mercado imobiliário; (ii) Medida Provisória 1.823 de 1999, posteriormente Lei 10.188 de 2001, a qual criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), esse representou uma forte inovação institucional posteriormente utilizada pelo PMCMV; (iii) Lei 10.257 de 2001, criando o Estatuto da Cidade, essa regulamentou o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição

Federal, definiu a função social da cidade e da propriedade urbana e delegou tarefas aos municípios, posteriormente no governo Lula, o Estatuto pautou iniciativas como o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); (iv) Medida Provisória 2012 de 2001, regulamentada pela Lei 10.931 de 2004, criou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); (v) Resolução 3.005 do Banco Central (BACEN) que em 2002 determinou alterações na contabilização do FCVS, aumentando o volume de recursos ao financiamento habitacional do SBPE.

Tais medidas, contudo, tiveram impacto mínimo em termos de produção no governo FHC (DIAS, 2012). No entanto, programas de habitação social, instituídos no governo FHC, tiveram continuidade e tomaram corpo no governo Lula (DIAS, 2012).

## **2.7 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO GOVERNO LULA DE 2003 A 2010**

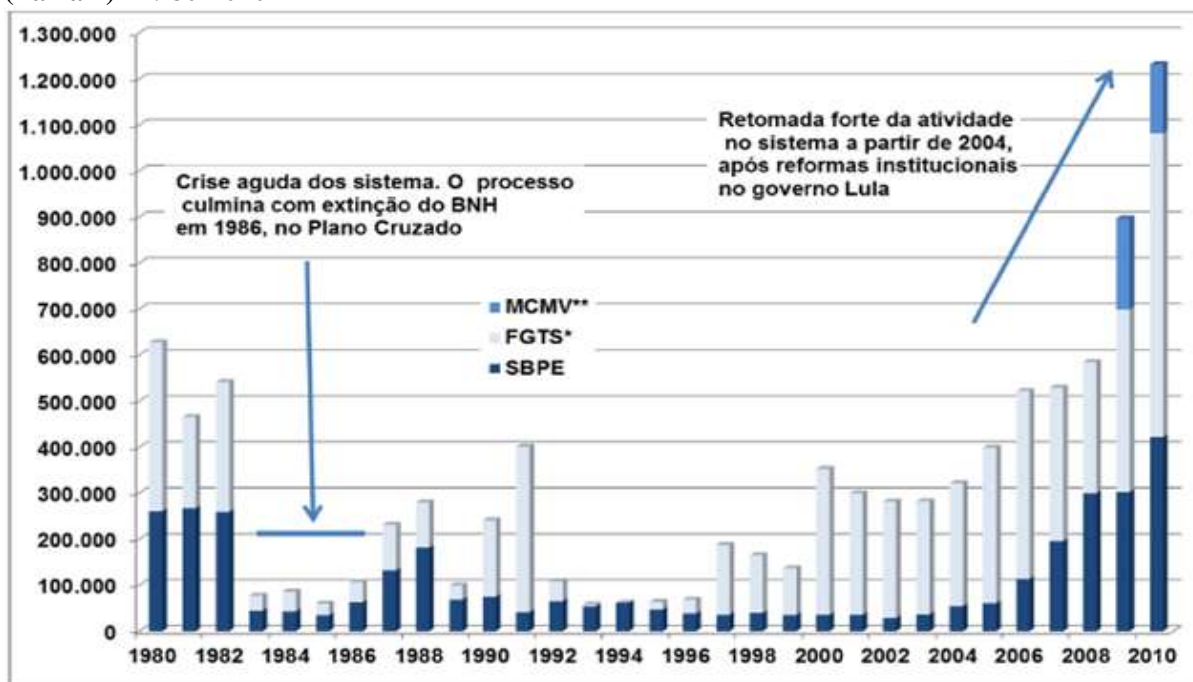
Dias (2012) disserta a respeito da importância das diversas reformas promovidas na estrutura institucional do setor habitacional brasileiro. O autor discorre sobre sua visão de que estas mudanças se iniciaram no governo FHC, conforme listado ao final da seção anterior, mas que somente no governo Lula ocorreu uma conjunção de fatores que permitiu a grande expansão da construção de moradias. Para o autor, a política habitacional está inserida no projeto de poder petista, baseado na expansão de programas sociais e no crescimento econômico. Desta forma, a associação das mudanças institucionais e a relevância que o segmento empresarial ganhou no contexto político, com o Partido dos Trabalhadores (PT) no governo, representam uma confluência dos interesses do governo com o setor privado, quando a construção civil passa a ocupar um papel central na política.

O governo Lula representa uma transformação na produção habitacional do Brasil. O Gráfico 2 demonstra o número de empréstimos habitacionais concedidos pelos dois principais *fundings* habitacionais, FGTS e SBPE, e por via do PMCMV, considerando-se para esse último, apenas as operações da Faixa 1.

No mesmo gráfico pode-se verificar muito do que já foi percorrido nas seções anteriores. Inicialmente constata-se o período de forte crise do SFH entre os anos de 1983 a 1986, a elevada contratação com recursos do FGTS durante o Governo Collor nos anos de 1990 e 1991, a paralisação das contratações pelo FGTS nos anos de 1992 a 1994 e a retomada dessas a partir de 1995. Os patamares de contratação do início da década de 1980 somente foram retomados em meados de 2006, em um cenário sócio-demográfico diverso e com uma demanda habitacional bem maior. Em 2010 supera-se a marca de 1,2 milhão de

financiamentos habitacionais, ou seja, de UHs atendidas, das quais aproximadamente 33% foram com recursos do SBPE, 55% com recursos do FGTS e 12% com recursos do OGU destinados a Faixa 1 do PMCMV.

**Gráfico 2 – Número de empréstimos habitacionais, com recursos do SBPE, do FGTS e PMCMV (Faixa 1) - 1980-2010**



Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). FGTS\* inclui empréstimos para reforma, compra de terreno e materiais de construção; PMCMV\*\* somente para a Faixa 1, empréstimos para famílias com renda de até 3 salários mínimos.

Fonte: DIAS, 2012.

Diante dessas informações, é inevitável questionar: quais teriam sido os fatores determinantes para a retomada do crescimento da produção habitacional? O autor aborda tal retomada a partir de uma comparação entre as diretrizes e as realizações dos governos FHC e Lula. Para o autor, o governo FHC pautou-se pela agenda de estabilização econômica e de revisão do papel do Estado. Em seu governo verificam-se medidas regulatórias e a elaboração de programas que não expandiram a produção habitacional, tanto pela falta de recursos, como pela suposição de que o mercado resolveria tais problemas. Já seu sucessor, Lula, assume o poder com o compromisso de manutenção da estabilidade macroeconômica e sobretudo, com uma agenda de geração de emprego e renda, onde a habitação aparece como setor estratégico de governo (DIAS, 2012).

Dias (2012) indica que as seguintes reformas políticas do governo Lula foram importantes à habitação: (i) Criação do MCidades em 2003, este se insere na estratégia de articulação nacional da política pública; (ii) Regulamentação do PSH, criado no governo FHC, Lei 10.998 e Decreto 5.247 de 2003 e 2004 (esta operação foi mantida e aperfeiçoada, concedendo subsídios a operações de financiamento de habitação de interesse social); (iii) Resolução 3.177 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 2004, que amplia e acelera as determinações da resolução 3.005, de 2002 e da Resolução 3.259, de 2005, tornando desvantajosa para os bancos a retenção de recursos da poupança junto ao BACEN. Estas resoluções representam um forte impacto na disponibilidade de recursos, pois induziram o uso dos recursos na habitação e diminuíram o prazo de vigência do FCVS virtual, o qual drenava as aplicações em habitação; (iv) Lei 10.931, de 2004, sendo esta Lei apontada como o marco regulatório do mercado imobiliário, abalado com casos como o da falência da Construtora Encol<sup>®</sup>, porque atendeu as expectativas de segurança jurídica reivindicadas pelo mercado imobiliário; (v) Resolução 460 do FGTS, de 2004, que ampliou o subsídio que antes era somente via taxa de juros, a partir desta o fundo passou a conceder subsídio direto à prestação nos financiamentos para famílias com renda mensal até R\$ 1.500,00; (vi) lei 11.124 de 2005, que cria o SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e constitui mais um avanço para habitação social; (vii) PlanHab, de 2008, estabeleceu as diretrizes da política habitacional; (viii) PMCMV, em suas fases 1 e 2, em 2009 e 2010 respectivamente, representam o maior aporte de subsídios na história da política habitacional brasileira. Em sua fase 1 tinha mais de R\$ 34 Bi em subsídios e na fase 2 chegou a R\$ 72.6 Bi em subsídios.

Dias (2012, p.24 e p.48) propõe e conclui que:

... as causas que possibilitaram a retomada da produção habitacional em larga escala ... se deu(ram) em razão de uma confluência de reformas incrementais. Estas possibilitaram a rearticulação da política pública, configurando um somatório de medidas que, em dado momento, resultou em grandes resultados de produção.

Outra confluência positiva indicada pelo autor foi a experiência tanto do antigo BNH repassada para CEF em 1986 por meio da incorporação de seu corpo técnico como também de Companhias estaduais, a exemplo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do estado de São Paulo, cujo desenho de seus programas, especializados e identificados com o setor, gerou um mercado para construtoras e fortes interesses para manutenção desse sistema (DIAS, 2012).

Enquanto as mudanças institucionais do governo FHC não obtiveram impacto produtivo significativo, o projeto do governo Lula pressupunha reformas na institucionalização da política habitacional (DIAS, 2002).

Assim explana Dias (2012, p.41):

Verificou-se um amplo processo de capacitação burocrática para a política, o qual se inicia com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e ganha expressão de articulação nacional com a Política Nacional de Habitação, em 2004; com o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS-FNHIS), em 2005; e com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), consolidado em 2009. Com o anúncio do PMCMV, também em 2009, ocorre um acelerado processo de capacitação da Caixa Econômica Federal para o cumprimento das metas estabelecidas para o programa.

Outro ponto importante da agenda de Lula diz respeito aos atores envolvidos nesse processo. A construção civil e a habitação constavam na agenda de Lula. Ao estabelecer uma política com fortalecimento da geração de emprego e de receita tributária para programas sociais, Lula manteve-se conectado às bases do partido e conectou-se também aos interesses do empresariado da construção civil (DIAS, 2012).

Outra ótica a ser considerada, citada amplamente por diversos autores, foi a adoção da política habitacional, representada pelo PMCMV, como política anticíclica em resposta à crise mundial de 2008 (DIAS, 2012). A crise financeira mundial colocava em risco os avanços alcançados no primeiro governo Lula, os quais contaram com uma balança comercial favorável em decorrência da forte exportação de *commodities* para a China. Outra implicação da necessária política anticíclica era as pretensões de reeleição do partido em 2010.

Corroborando com as informações acima, analisam-se os Gráficos 3 e 4. O Gráfico 3 demonstra a trajetória de crescimento do crédito habitacional às pessoas físicas e cooperativas habitacionais, observa-se a retomada do crescimento em 2005 e sobretudo o seu aumento a partir de 2006. Dias (2012) indica que as reformas institucionais alavancaram o crescimento do crédito no mercado habitacional, fato que iria se refletir também no crescimento do emprego e da renda na economia brasileira.



**Gráfico 3 - Crédito habitacional ao setor privado (R\$ milhões)**

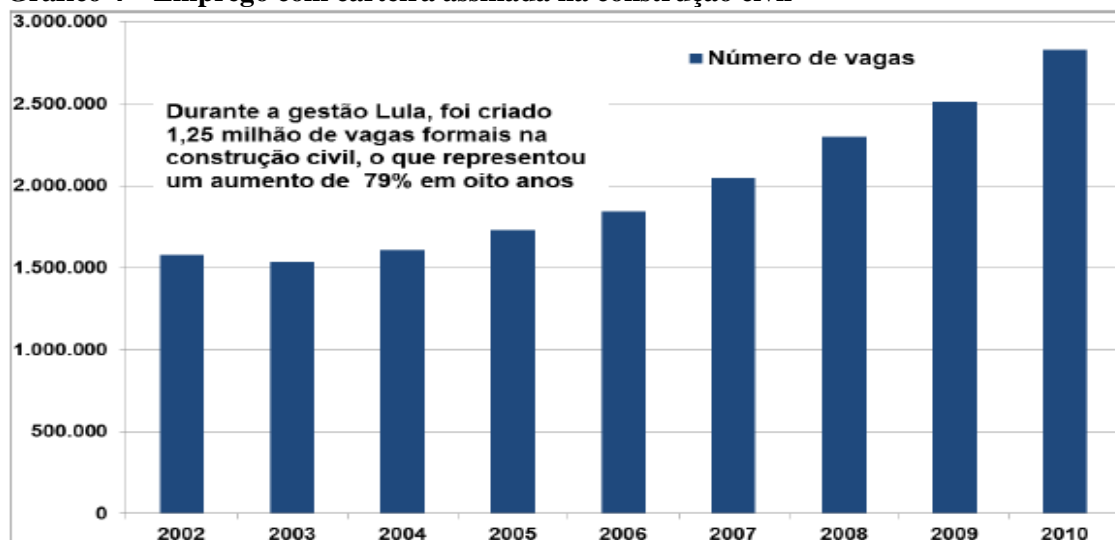


Operações realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais.

Fonte: DIAS, 2012.

No Gráfico 4 pode-se averiguar o crescimento do emprego no setor da construção civil, sendo que no período de 2003 a 2010 houve um aumento de 79%, implicando na criação de 1.25 milhões de vagas formais no mercado da construção civil.

**Gráfico 4 – Emprego com carteira assinada na construção civil**



Fonte: DIAS, 2012.

Tais dados demonstram o direcionamento para o mercado da construção civil desde o início do governo Lula, antes mesmo da instituição do PMCMV, previsto nas diretrizes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007.

## **CAPÍTULO III: LEGISLAÇÃO E FONTES DE RECURSOS DO SFH E DO SFI**

### **INTRODUÇÃO**

O Sistema Financeiro de Habitação utiliza recursos do SBPE, do FGTS e do OGU por meio de diversos outros fundos, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Além disso, a partir de 1997, o mercado de financiamentos imobiliários passou a utilizar também o Sistema Financeiro Imobiliário - SFI.

### **3.1 SFH: LEGISLAÇÃO, FONTES DE RECURSOS, O SBPE E A EXIGIBILIDADE DE APLICAÇÃO**

A legislação da política habitacional nacional iniciou-se com a Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Essa lei instituiu: a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social; o sistema financeiro para aquisição da casa própria; criou o BNH e Sociedades de Crédito Imobiliário; as Letras Imobiliárias; o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e deu outras providências. Em seu Capítulo III - Do Sistema Financeiro, da Habitação de Interesse Social -; Seção III - Dos Recursos do SFH-; estabelece que as entidades integrantes do SFH podem assegurar reajustamento monetário nos depósitos do SBPE, nos financiamentos contraídos no país ou no exterior para a execução de projetos de habitações e nas letras imobiliárias emitidas nos termos desta Lei pelo BNH ou pelas sociedades de crédito imobiliário. Observa-se que o princípio do SFH era o do autofinanciamento, conforme citado por Coelho (2002), introduzindo o mecanismo da aplicação da correção monetária para assegurar e estimular investimentos no médio e longo prazo.

Em 31 de dezembro de 1964 foi publicada a Lei 4.595 criando o CMN e o BCB. A esse coube a fiscalização da determinação legal da aplicação dos recursos do SBPE no SFH, também conhecida como exigibilidade de aplicação das fontes de recursos do SBPE.

A fórmula de cálculo da exigibilidade está na Resolução BACEN 3.932 de 16 de dezembro de 2010, a qual altera e consolida as normas sobre o direcionamento dos recursos do SBPE. Em seus artigos 1º e 2º estabelece que os valores referentes aos créditos imobiliários cedidos a partir de 1º de março de 2011 pelas instituições integrantes do SBPE às companhias securitizadoras de créditos imobiliários, vinculados a certificados de recebíveis imobiliários mediante Termo de Securitização de Créditos podem permanecer computados para efeito do cumprimento da exigibilidade como operações de financiamento imobiliário.

O anexo da Resolução BACEN 3.932, dispõe em seu artigo 1º sobre os percentuais de aplicação dos recursos do SBPE no SFH: I - 65%, no mínimo, em operações de financiamento imobiliário, sendo que desses, 80% para operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante para operações de financiamento imobiliário a taxas de mercado; II - 20% em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil; e III - os recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e em outras operações admitidas nos termos da legislação.

Do artigo 2º, são citados parcialmente alguns dos 28 incisos, com o objetivo de visualizar algumas das operações permitidas para efeito de cumprimento da exigibilidade. Para fins da verificação do atendimento da exigibilidade são computados como operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH:

Incisos I, II e III: financiamentos para a aquisição de imóveis residenciais, novos ou usados, para construção de imóvel residencial e empréstimos para quitação de financiamentos habitacionais, contratados nas condições do SFH;

VII: cédulas de crédito imobiliário e as cédulas hipotecárias representativas de operações de financiamento habitacional nas condições do SFH;

VIII: letras de crédito imobiliário, as letras hipotecárias e os depósitos interfinanceiros imobiliários, garantidos ou lastreados por operações de financiamento habitacional do SFH;

IX: certificados de recebíveis imobiliários emitidos por companhias securitizadoras de créditos imobiliários, com lastro em financiamentos imobiliários;

XIV, XV e XVI: créditos junto ao FCVS, créditos correspondentes às dívidas novadas do FCVS e o valor dos descontos absorvidos pelas instituições financeiras em contratos com previsão de cobertura de eventuais saldos residuais pelo FCVS, respectivamente;

XXI e XXII: financiamentos a projetos de investimento de concessionárias privadas do setor de saneamento e financiamentos de estudos técnicos para a estruturação de modelos de parceria entre o setor público e o setor privado, em saneamento ambiental, respectivamente;

XXIII: financiamentos para a reforma de imóveis não residenciais com o objetivo de adequá-los ao uso residencial, contratados a partir de 1º de abril de 2005;

O artigo 3º trata da verificação do atendimento da exigibilidade relativa às operações de financiamento imobiliário a taxas de mercado.

O capítulo IV, artigo 14, estabelece as condições específicas das operações do SFH:

I - valor unitário dos financiamentos não superior a 80% do valor de avaliação do imóvel;

II - limite máximo do valor de avaliação do imóvel financiado de R\$650.000,00, exceto em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal onde o limite é de R\$750.000,00;

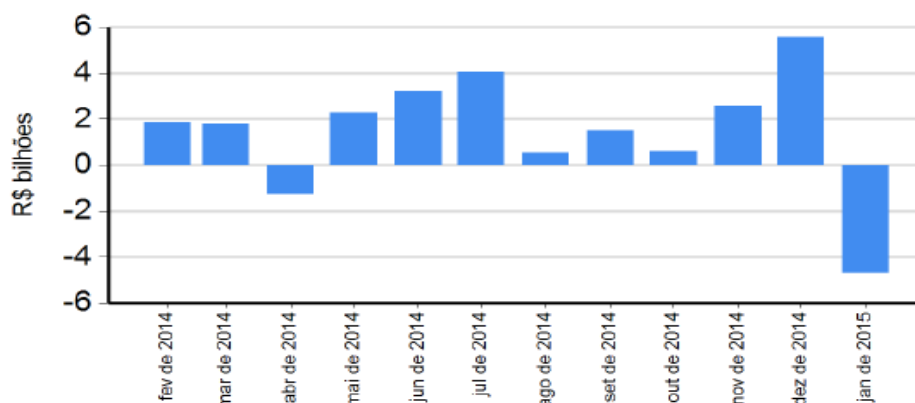
III - custo efetivo máximo para o mutuário final, compreendendo juros, comissões e outros encargos financeiros, de 12% a.a.;

IV - previsão contratual de que eventual saldo devedor, ao final do prazo contratado, será de responsabilidade do mutuário, podendo o prazo contratado ser prorrogado por período de até 50% do inicial pactuado;

Diante da normatização e das operações computadas para efeito de atendimento à exigibilidade, citadas acima, percebe-se o emaranhado de situações ocorridas durante a evolução do SFH, as quais determinam o volume de recursos destinados efetivamente à construção de novas UHs. Na prática a exigibilidade é cumprida acima da meta pela Caixa Econômica Federal e também por outras instituições financeiras, contudo, relatórios do BCB indicam que alguns Bancos privados não cumprem a exigibilidade. Desta forma parte dos recursos do SBPE são destinados a investimentos que revertem apenas em altos lucros do setor bancário. Procede-se, então, à análise dos relatórios do BCB, objetivando-se melhor compreender o mecanismo de aplicação dos recursos do SBPE no SFH. Foram selecionados relatórios com dados relativos ao exercício de 2014 e dados do período de 2002 a 2014 (BCB, 2015).

Inicia-se com a apresentação do saldo global dos depósitos de poupança (SBPE + Rural), o qual foi de R\$ 662.79 bilhões em dezembro de 2014. Considerando apenas a captação líquida (depósitos – saques), os recursos da poupança, em dezembro de 2014, apresentaram uma entrada líquida de R\$ 5.57 bilhões, conforme Gráfico 5 (BCB, 2015).

**Gráfico 5 – Depósitos de poupança, captação líquida em 2014.**



Fonte: Banco Central do Brasil, 2015.

Na Tabela 8, observa-se a participação regional na contratação de financiamentos imobiliários e no saldo dos depósitos de poupança. Adotou-se o mês de dezembro/2014 para a

análise comparativa, contudo, constata-se nos meses anteriores percentuais semelhantes aos abaixo apurados, não havendo grandes discrepâncias. Assim, nesta análise, podemos verificar a proximidade da aplicação dos recursos, em percentuais, correlacionada regionalmente à fonte dos recursos, apesar de não ser este um critério de aplicação dos recursos.

**Tabela 8 – Distribuição regional dos financiamentos imobiliários e do saldo dos depósitos de poupança (SBPE+ Rural)**

Região	Financiamentos Imobiliários (R\$ Bilhões)		Saldo dos Depósitos de Poupança (SPBE+Rural) (R\$ Bilhões)	
	Dez/2014	%	Dez/2014	%
Norte	0,39	3,70%	19,68	2,97
Nordeste	1,11	10,47%	93,05	14,04
Centro-Oeste	0,89	8,44%	42,52	6,42
Sudeste	6,33	59,50%	387,95	58,53
Sul	1,90	17,89%	119,60	18,04
Total	10,62	100,00%	662,80	100,00

Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco Central do Brasil, 2015.

A tabela 9 apresenta o saldo global dos depósitos de poupança e os valores e quantidades de UHs financiadas com recursos do SBPE, no período de 2002 a 2014. Percebe-se que nos anos de 2002 e de 2014, os saldos globais dos depósitos de poupança, considerando-se o fechamento de cada exercício em 31 de dezembro, subiram de R\$ 139.64 Bi para R\$ 662.79 Bi, enquanto o financiamento habitacional passou de R\$ 1.73 Bi para R\$105.84 Bi. O crescimento dos depósitos em poupança foi de 374,64%, enquanto o crescimento dos financiamentos habitacionais foi de 6.017,92%. Os valores dos financiamentos habitacionais correspondem à soma dos financiamentos de UHs já construídas com os financiamentos para a construção de UHs. Analisando-se os dados relativos aos financiamentos de UH's - em valores - observa-se que em 2005, dos R\$ 4.56 Bi destinados aos financiamentos habitacionais, R\$ 2.65 Bi foram destinados à construção de UH's, ou seja, 58,11%. Esta destinação baixou para 25,13% em 2014, pois, dos R\$ 105.84 Bi apenas R\$26.60 Bi foram destinados à construção de UHs. Enquanto o valor dos financiamentos de UH's já construídas subiu de 41,89% em 2005 para 74,87% em 2014. Houve uma inversão, ocorrendo a diminuição dos financiamentos para construção de imóveis e o aumento na concessão de financiamento de imóveis já construídos.

**Tabela 9 – Saldos da poupança e aplicação no SFH**

<b>Saldo Global dos depósitos de poupança em 31 DEZ R\$ Bilhões</b>	<b>UH Financiadas, em R\$ Bilhões</b>				
	<b>Período</b>	<b>Financiamentos Habitacionais</b>	<b>Financiamentos de UH já construídas</b>	<b>Financiamentos para construção de UH</b>	<b>Total de UH</b>
139,64	Jan a Dez/2002	1,73	1,16	0,57	28.790
143,06	Jan a Dez/2003	2,17	1,21	0,96	36.376
158,26	Jan a Dez/2004	2,97	1,59	1,38	53.434
168,73	Jan a Dez/2005	4,56	1,91	2,65	59.873
187,94	Jan a Dez/2006	9,17	4,84	4,33	111.296
235,30	Jan a Dez/2007	17,62	8,62	9,00	193.547
270,40	Jan a Dez/2008	28,98	13,60	15,38	294.863
319,08	Jan a Dez/2009	32,96	20,10	12,86	293.522
378,80	Jan a Dez/2010	54,08	31,47	22,61	406.263
420,01	Jan a Dez/2011	75,10	44,18	30,93	472.041
496,30	Jan a Dez/2012	76,53	53,26	23,27	423.019
597,92	Jan a Dez/2013	102,89	75,79	27,10	508.974
662,79	Jan a Dez/2014	105,84	79,24	26,60	512.562

Unidade Habitacional (UH).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco Central do Brasil, 2015.

Na tabela 10 são demonstrados os resultados do cálculo da exigibilidade de aplicação dos recursos do SBPE em financiamentos habitacionais. Na apuração dos dados Consolidados das Instituições, verifica-se que para uma exigibilidade de R\$ 254.06 Bi houve uma aplicação de R\$ 412.55 Bi, havendo, portanto, um excedente de aplicação de R\$158.49 Bi. No entanto, verificando-se o cumprimento das exigibilidades por instituição, nota-se que as Instituições Privadas não cumpriram a exigibilidade ficando com um saldo negativo de R\$ 30.57 Bi. No cômputo geral o excedente de aplicação da CEF cobre a falta de cumprimento por parte dos bancos privados. O relatório também indica que para uma exigibilidade de R\$ 317,58 Bi, houve um montante de aplicação de R\$ 532.30 Bi, desses R\$ 119.75 Bi foram concessões à taxa de mercado e R\$ 412.55 Bi foram concessões conforme as condições do SFH. Observa-se também a pequena participação das Letras e Cédulas Hipotecárias num montante de R\$ 0.07 Bi. Apesar da disposição legal sobre as diretrizes e sobre o cálculo da exigibilidade, expressa na forma da Resolução BACEN 3.932, abordada neste capítulo, não é possível averiguar o cálculo acima junto aos relatórios do BACEN devido ao sigilo comercial dos dados das instituições. Este trabalho limita-se a exposição dos relatórios do BACEN e aos comentários sobre as operações de financiamentos habitacionais computadas no cálculo da exigibilidade.

**Tabela 10 – Cálculo da exigibilidade de financiamentos habitacionais, movimentação referente a dezembro/2014.**

<b>Consolidado das Instituições (I + II +III)</b>	<b>Exigibilidade R\$ Bilhões</b>	<b>Aplicações R\$ Bilhões</b>	<b>Saldo mês</b>	
	254,06	412,55	158,49	
I - Instituições Privadas	123,70	93,13	-30,57	
II - Caixa Econômica Federal	114,14	285,99	171,85	
III - Instituições Públicas (Banco do Brasil e Bancos Estaduais)	16,22	33,42	17,20	
<b>Consolidado das Instituições - Aplicações em Financiamentos Habitacionais</b>	<b>Exigibilidade R\$ Bilhões</b>	<b>À taxa de mercado</b>	<b>No âmbito do SFH</b>	<b>Total</b>
	317,58	119,75	412,55	532,30
<b>SPBE - Participação das Letras e Cédulas Hipotecárias</b>	<b>Exigibilidade R\$ Bilhões</b>	<b>Aplicações R\$ Bilhões</b>		
	317,58	0,07		

Sistema Financeiro de Habitação (SFH); Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco Central do Brasil, 2015.

A Tabela 11 consolida as informações do direcionamento de recursos das instituições, identificando as fontes e as aplicações imobiliárias. Nessa tabela, pode-se observar as situações que são computadas como operações de financiamento habitacional, conforme o artigo 2º do anexo à Resolução BACEN 3.932. Ao cálculo da exigibilidade são agregadas diversas situações ocorridas ao longo das últimas décadas no SFH.

No relatório de fontes, além do valor dos recursos da poupança de R\$ 522.30 Bi, observa-se o valor de repasse dos fundos e programas sociais, num montante de R\$ 139.90 Bi e a participação das letras e cédulas hipotecárias acrescida das DII num montante de R\$ 137.06. Nota-se que do total de R\$ 799.26 Bi, 17,50% é relativo aos Repasses e Refinanciamentos de Fundos e Programas Sociais, sendo também 17,15% relativo às letras e cédulas hipotecárias.

No relatório dos usos, pode-se novamente observar o valor da aplicação dos recursos em financiamento do SFH num montante de R\$ 412.55 Bi e em financiamentos à taxa de mercado de R\$ 119.75 Bi. Entretanto, conforme disposto na Tabela 10, a exigibilidade calculada era de R\$ 317.58 Bi, sendo o montante aplicado superior a esta.

O artigo 2º, da Resolução BACEN 3.932, em seu item XIV, XV e XVI prevê a utilização de valores do FCVS a título de financiamento habitacional, ou seja, o passivo do FCVS é utilizado para abatimento no cálculo da exigibilidade de aplicação dos recursos da

poupança. Conforme Dias (2012), o governo FHC tendo priorizado a estabilidade econômica, utilizou-se também da conversão de recursos do SFH para conter os efeitos expansivos do crédito imobiliário. Uma destas medidas foi, em 1995, com o Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro (PROER). Nesse, os bancos que se encontravam em melhor situação puderam vender créditos do FCVS, com deságio de 50%, para instituições em liquidação, como forma de melhorar o resultado financeiro destas últimas. A partir deste expediente, os bancos vendedores puderam continuar lançando integralmente os valores de FCVS a título de aplicação de recursos no SFH junto aos relatórios de cumprimento da exigibilidade ao BCB. Esta operação é conhecida FCVS virtual. Assim, recursos da habitação também foram drenados para compensar o ajuste do sistema bancário devido a estabilidade econômica e consequente redução dos lucros bancários. No relatório do mês de dez/2014 o FCVS representou um montante de R\$ 35.95 Bi, bastante significativo.

Na coluna especificada compulsório, pode-se averiguar os 20% determinados no item II do artigo 1º, do anexo à Resolução BACEN 3.932, num montante de R\$ 104.23 Bi do total de R\$ 522.30 Bi de recursos da poupança.

**Tabela 11 – Direcionamento de recursos, consolidado das instituições, Valores nominais em bilhões R\$**

Fontes									
Data	Recursos Poupança	Repasses e Refin., Fundos e Programas Sociais	Letras e Céd. Hipot. Emitidas e DII Captadas	Total Fontes					
dez/14	522.30	139.90	137.06	799.26					
Usos									
Aplicações Imobiliárias									
Data	Financ. Habitacional SFH	Financ. Imobiliário Taxa de Mercado	Crédito junto ao FCVS e dívida Novada FCVS	CRI - Arts. 1º e 2º, Res. 3932	Letras, Céd. Hip. Adq., CCI, LCI e DII	Fundos e Outros	Total	Compulsório	Total Usos
dez/14	412.55	119.75	35.95	3.07	4.90	70.69	646.92	104.23	751.16

Sistema Financeiro de Habitação (SFH); Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); Cédula de Crédito Imobiliário (CCI); Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI); Letra de Crédito Imobiliário (LCI).

Fonte: Banco Central do Brasil, 2015.

O BACEN divulgou também que no período de outubro de 1994 a dezembro de 2014 foram concedidos financiamentos imobiliários para 3.651.603 UHs, sendo 1.552.449 para



construção e 2.099.154 para aquisição. Este volume é inferior ao total de 3.887.569 UHs, posição de 30 de abril de 2015 (CEF, 2015), contratadas pelo PMCMV 1, 2 e 3.

Todos os relatórios do BACEN observam que o teor das informações é de responsabilidade das instituições financeiras, representadas por seus administradores, gerentes, membros do conselho de administração, fiscal e semelhantes, e sua inexatidão sujeita-os às penalidades previstas em lei. Em reunião com técnicos do BACEN para esclarecimentos de dados divulgados discordantes em relatórios correlacionados, foi informado que o BACEN, em alguns casos, apenas divulga os dados.

### **3.2 OUTRAS FONTES DE RECURSOS DO SFH: FGTS E OUTROS FUNDOS**

Até 1986, o BNH era o órgão responsável pelo gerenciamento do FGTS. O BNH direcionava os recursos do SBPE para as operações do SFH que atendiam as classes média e alta, e do FGTS às operações de habitação social e às obras de saneamento e desenvolvimento urbano. Vinculadas ao BNH estavam as COHABs, responsáveis pela execução dos projetos de habitação social (SANTOS, 1999).

O FGTS representa um importante *funding* para o mercado de financiamento habitacional. Foi criado pela Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966, e atualmente é regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, sendo gerido e administrado por um Conselho Curador (CCFGTS). O CCFGTS é composto por entidades representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal. A sua presidência é exercida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo a sua vice-presidência exercida pelo Ministro das Cidades. É de competência desse último a gestão da aplicação dos recursos do FGTS em habitação popular, saneamento e infraestrutura (CCFGTS, 2015). A Lei 7.839 de 1989 centralizou a arrecadação do FGTS na CEF, a qual figura como agente operador desse fundo.

Ao CCFGTS cabe estabelecer as diretrizes para alocação dos recursos em consonância com a política habitacional e de saneamento do governo federal, buscando a diminuição das discrepâncias regionais. A distribuição dos recursos do FGTS pelas unidades da federação segue critérios de população urbana, de arrecadação do FGTS e do déficit habitacional e de saneamento.

Desta forma, a política habitacional, destinada à população de baixa renda, utiliza-se de recursos do FGTS e do OGU. No PMCMV as contratações da Faixa 1 são com recursos do FAR e do FDS, e as operações das Faixas 2 e 3 são com recursos do FGTS e do OGU.

### 3.3 O SISTEMA FINANCEIRO IMOBILIÁRIO - SFI

Em 20 de novembro de 1997, a Lei 9.514 criou o SFI. De acordo com a ABECIP, essa Lei criou as condições necessárias para a modernização do mercado imobiliário brasileiro, baseada no modelo norte americano. A entidade cita que a inovação foi necessária devido à incapacidade do SFH de atender a demanda de financiamentos habitacionais, indicando que a análise da experiência de vários países mostrou que o crescimento do financiamento habitacional está estreitamente relacionado à existência de garantias efetivas de retorno dos recursos aplicados, autonomia na contratação das operações e um mercado de crédito imobiliário capaz de captar recursos de longo prazo, principalmente junto a grandes investidores (ABECIP, 2015). O princípio do SFI é a integração das operações imobiliárias com o mercado de capitais, viabilizando o mercado secundário de títulos imobiliários. O SFI instituiu o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), um novo tipo de valor imobiliário, utilizado para captação de recursos de investidores institucionais em prazos comuns ao mercado de financiamento imobiliário, desta forma estabeleceu um mercado secundário de crédito imobiliário. O SFI, além da criação do CRI, determinou outras medidas: fixação das regras para a criação de Companhias Securitizadoras; procedimento para securitização de créditos imobiliários; instituição do regime fiduciário sobre créditos imobiliários; e a introdução, na legislação brasileira, da alienação fiduciária de imóveis, instrumento fundamental para a garantia efetiva das operações de financiamento imobiliário (ABECIP, 2015). Cabe às Companhias Securitizadoras a aquisição e securitização de créditos imobiliários em geral e a emissão e colocação de CRI no mercado. Desta forma, as Securitizadoras adquirem os créditos imobiliários junto às instituições financeiras autorizadas a operar no SFI e concedem empréstimos para aquisição ou a produção de imóveis.

Há que se analisar com maior profundidade a que rumo tal inovação de mercado levaria e principalmente quais os seus desdobramentos, tendo em vista que o modelo norte americano levou à crise do *subprime* em 2008. Em princípio, o modelo norte americano era menos regulamentado, possibilitando tal desfecho. Dentro da análise das políticas habitacionais brasileiras, a que se propõe este trabalho, considerou-se importante fazer esta referência ao SFI e a seus possíveis desdobramentos, apesar desta variação de modelo de financiamento imobiliário não atender a população de baixa renda. Contudo, uma maior abertura do mercado para a securitização poderia mudar o rumo do mercado habitacional brasileiro.

## **CAPÍTULO IV: CONCEITO E COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL**

### **INTRODUÇÃO**

Em 1995 a FJP celebrou um convênio com o governo federal assumindo a elaboração do cálculo do déficit habitacional brasileiro e o compromisso de aprimorar a sua metodologia de cálculo. Para Maeda (2013), a política de FHC diagnosticou o problema habitacional do Brasil, sendo que esse diagnóstico baseou-se em um estudo da FJP realizado em 1995, o qual redefiniu o conceito de déficit habitacional, a partir da inclusão nesse conceito, de necessidade de adequação das áreas urbanas criadas ilegalmente.

No ano de 2003, com a criação do MCidades, estabelece-se uma longa e produtiva parceria entre a FJP e o governo federal. É de competência do MCidades, através da Secretaria Nacional de Habitação, o desenvolvimento de políticas urbanas e políticas setoriais de habitação, saneamento e transportes, reforçando a descentralização e o fortalecimento dos municípios. Desta forma, com base no cálculo do déficit habitacional brasileiro são desenvolvidas políticas habitacionais e políticas de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano (FJP, 2014).

O estudo sobre o déficit habitacional é anual, apresentando as informações sobre as necessidades habitacionais no Brasil e a evolução de seus indicadores, considerando o déficit e a inadequação dos domicílios. A partir do estudo de 2010, passou-se a informar o cálculo do déficit para os 5.561 municípios brasileiros. Assim, tal estudo permite compreender as condições habitacionais, tanto da falta, como da inadequação de moradias, o que permite ao poder público planejar ações direcionadas às necessidades de cada município (FJP, 2013).

### **4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA O CÁLCULO DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS**

O conceito de déficit habitacional está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, englobando também aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções, as quais devem ser repostas. Considera, ainda, a necessidade de incremento de estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande

densidade. Considerando-se, também, a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. Logo, o conceito do déficit habitacional pode compreender o déficit por reposição de estoque e o déficit por incremento de estoque (FJP, 2013).

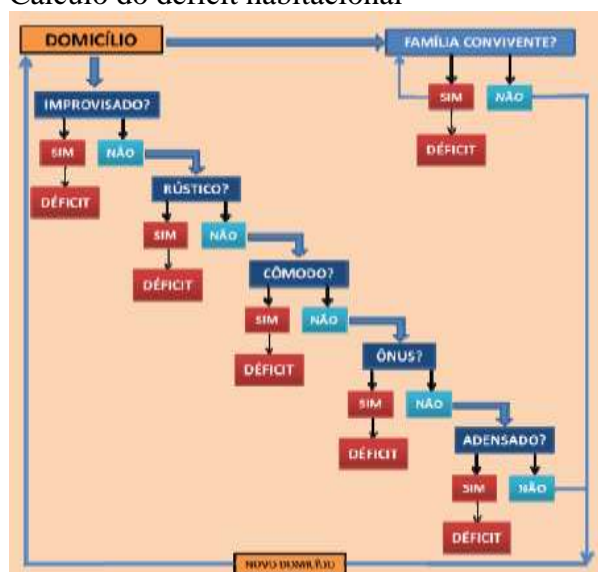
A Figura 1 demonstra as formas esquemáticas para o enquadramento dos domicílios em déficit habitacional e em inadequação de domicílios. Na estimativa do déficit habitacional considera-se uma hierarquia dos componentes, os quais são mutuamente excludentes (exceto para famílias conviventes), portanto cada domicílio é contado uma única vez. Desta forma, a soma dos resultados da contagem dos componentes representa o total da necessidade de incremento de moradias. Na inadequação de moradias, o domicílio pode ser enquadrado em diversos critérios, o qual deve ser repostado de acordo com o critério identificado (FJP, 2013).

Conforme a figura 1, no momento em que o componente se enquadra em um critério, seguindo a hierarquia, já é considerado no déficit habitacional e não são investigados os demais critérios. O fluxograma indica o número de domicílios em déficit, sendo que a indicação de famílias conviventes é considerada separadamente, pois mesmo que um domicílio não seja enquadrado em déficit, a identificação de uma família convivente que deseje constituir um domicílio exclusivo caracteriza uma unidade de déficit (FJP, 2013).

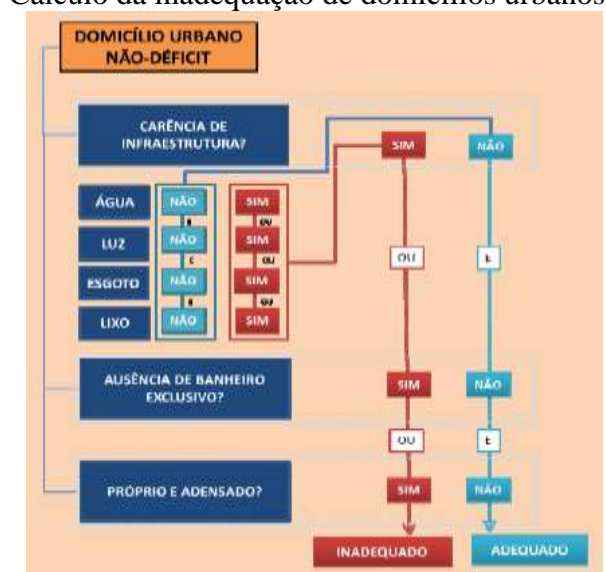
Caso o domicílio urbano não se enquadre como unidade de déficit, procede-se então a verificação do enquadramento deste conforme o fluxograma de inadequação de domicílios.

De acordo com a FJP, é possível que haja unidades inadequadas que já tenham sido contadas no déficit, contudo considera-se que uma vez sanada a condição de déficit, também está sendo resolvida a questão da inadequação (FJP, 2013).

Figura 1 – Fluxogramas para cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios urbanos



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

#### 4.1.1 Componentes do déficit habitacional

O cálculo do déficit habitacional é baseado na soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano, e adensamento excessivo de domicílios alugados. No cálculo os componentes são considerados de forma sequencial, onde a verificação de um critério está condicionada a não ocorrência dos critérios anteriores. Desta forma, não haverá dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias - situação decorrente de uma insuficiência no questionário do Censo de 2010 - (FJP, 2013).

A Figura 2 dispõe os componentes e subcomponentes utilizados no cálculo do déficit pela FJP.

**Figura 2 – Componentes de cálculo do déficit habitacional**

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Déficit habitacional	Domicílios precários
	Domicílios improvisados
	Domicílios rústicos
	Coabitação familiar
	Cômodos alugados, cedidos e próprios
	Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo
	Ônus excessivo com aluguel
	Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2014.

O primeiro componente, domicílios precários, considera em seu cálculo dois subcomponentes: os domicílios improvisados, os quais contemplam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, cavernas, barracas e outros), o que indica a necessidade de incremento do estoque de moradias. E também os domicílios rústicos, que são aqueles sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada. Conforme a classificação do Censo Demográfico de 2010 são edificações enquadradas em taipa não revestida, madeira aproveitada, palha, outro material e sem parede (FJP, 2013).

No segundo componente, coabitação familiar, são consideradas as famílias, secundárias, com intenção de constituir domicílio exclusivo. Este cálculo foi desenvolvido a

partir de um algoritmo desenvolvido pelo IBGE em decorrência da falta desta informação devido à alteração do questionário do Censo de 2010. São dois os subcomponentes: cômodos, que de acordo com definição do IBGE, são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodos, cortiço, entre outras. E as famílias conviventes, as quais não foram identificadas no Censo de 2010, passaram a ser mensuradas pelo algoritmo desenvolvido pelo IBGE (FJP, 2013).

Como terceiro componente, considera-se o ônus excessivo com aluguel urbano, o qual corresponde ao número de famílias urbanas com renda até três salários mínimos, moradoras de casas ou apartamentos, que destinam 30% ou mais de sua renda para o aluguel. Nos estudos de 2007 e de 2008 foi considerada a renda familiar, contudo no estudo de 2010 optou-se pela utilização da renda domiciliar, devido à alteração do questionário do Censo de 2010, que não permite identificar as famílias secundárias. Este ajuste pode subestimar os resultados, pois a renda domiciliar pode ser maior que a renda familiar (FJP, 2013).

Por último, o quarto componente para o cálculo do déficit habitacional é o adensamento excessivo de domicílios alugados. Esta condição foi incorporada ao déficit habitacional a partir de 2008, sendo caracterizada pela ocorrência do número médio de moradores acima de três por dormitório, em domicílio alugado (FJP, 2013).

#### **4.1.2 Componentes da inadequação de domicílios**

São consideradas neste quesito as habitações que apresentam alguma inadequação, o que implicaria na reposição de domicílios e não no incremento do estoque habitacional. São consideradas apenas as moradias localizadas em áreas urbanas, pois se pressupõe que os imóveis rurais apresentam formas diferenciadas de adequação, as quais não podem ser captadas pelos dados considerados. Conforme os critérios da inadequação domiciliar, um domicílio pode ser enquadrado em um ou mais casos, implicando que não se pode somar os resultados, o que resultaria em dupla contagem. A metodologia do trabalho considera que um domicílio enquadrado como déficit habitacional não poderá ser considerado inadequação domiciliar, dada a premissa de que a construção de uma nova moradia elimina a condição de inadequação (FJP, 2013).

São três os componentes considerados como inadequação de moradia: carência de infraestrutura urbana, domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva e adensamento excessivo de domicílios próprios (FJP, 2013).

O primeiro componente, domicílios carentes de serviços de infraestrutura, foi considerado o mais importante dentre os quesitos da inadequação domiciliar. São enquadrados como domicílios carentes de serviços de infraestrutura aqueles que não dispõem de, ao menos, um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo (FJP, 2013).

O componente domicílio sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ocorre nos tradicionais cortiços e em terrenos com dois ou mais domicílios com famílias ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos, onde não há uma unidade sanitária domiciliar exclusiva.

O último componente para cálculo da inadequação domiciliar é o adensamento excessivo em domicílios próprios. Este ocorre quando o número médio de moradores é superior a três por dormitório, sendo o domicílio próprio (FJP, 2013).

## **4.2 AS ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO NOS ANOS DE 2010, 2011 E 2012**

Em 2013 e em 2014, a FJP publicou, em parceria com o MCidades, os estudos: Déficit Habitacional Municipal no Brasil em 2010 e a Nota Técnica 1 Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012 Resultados Preliminares. Os dados considerados nesta discussão são relativos às bases desses dois estudos.

As estimativas do déficit habitacional de 2010 foram calculadas com base no Censo Demográfico de 2010. São apresentadas de acordo com as regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas, capitais e municípios. Enquanto as estimativas do déficit habitacional de 2011 e de 2012 são baseadas nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Esta publicação também compreende uma série histórica do déficit do período de 2007 a 2012. Neste trabalho são considerados apenas os resultados do déficit e da inadequação de domicílios, nacional, das regiões geográficas e das unidades da federação, o déficit absoluto e relativo, o déficit por componentes e por faixa de rendimento (FJP, 2014).

Conforme a nota de divulgação do estudo, o Assessor da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Rodrigo Esteves, assim depôs: “Neste momento em que acompanhamos a expansão do PMCMV, o lançamento das informações é primordial para o diagnóstico dos impactos do projeto na realidade brasileira” (FJP, 2014).

Com a finalidade de compreender os números do déficit dentro do cenário de domicílios no país, faz-se necessária uma rápida explanação sobre o número de domicílio particular permanente (DPP). Conforme o IBGE, o DPP se destina à moradia (casa,

apartamento, cômodo) e abriga uma ou mais pessoas, sendo estruturalmente separado e independente. O censo de 2010 indicou um total de 57.3 milhões de DPP, sendo 49.2 milhões urbanos e 8,0 milhões rurais. É importante observar que do total de DPP, 51,3% estão nas faixas de rendimento de até 3 salários mínimos, tal predomínio é observado em todas as regiões geográficas. A FJP indica, ainda, que se enquadram nesta faixa de renda, 70% dos DPP da região Nordeste e 42% da região Sul.

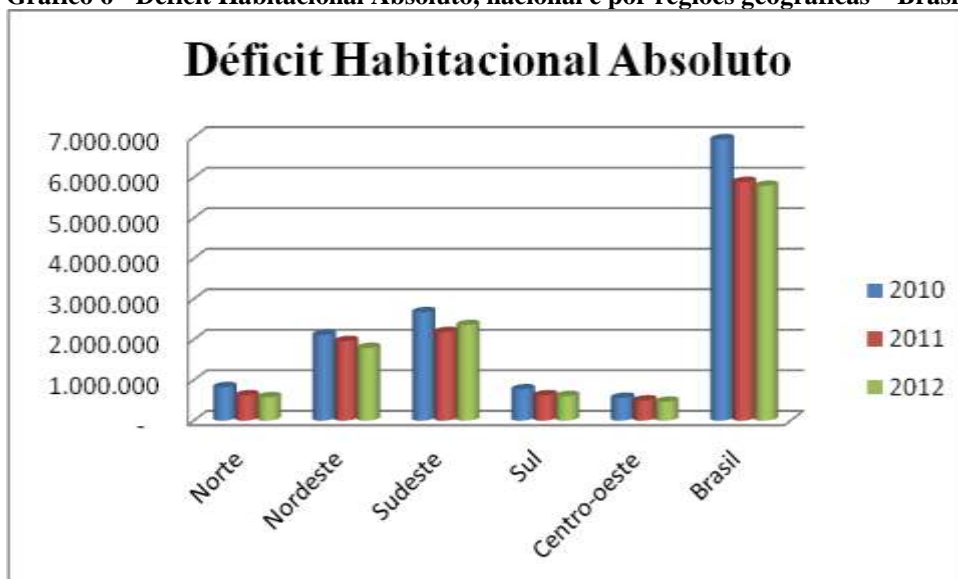
#### **4.2.1 Estimativa do Déficit habitacional absoluto e déficit habitacional relativo nos anos de 2010, 2011 e 2012**

O déficit habitacional absoluto é representado pela estimativa global dos quatro componentes, acrescido do déficit das famílias conviventes. Já o déficit habitacional relativo consiste em um cálculo que permite dimensionar a carência de determinada região, possibilitando a comparação entre regiões. Tal indicador busca considerar as diferenças de condições sociais e territoriais dos municípios brasileiros, revelando as necessidades habitacionais e neutralizando o efeito do tamanho do município no indicador final. O cálculo é efetuado dividindo-se o número de unidades do déficit pelo total de DPPs acrescidos dos domicílios improvisados (FJP, 2013).

Nos Gráficos 6 e 7, elaborados a partir dos dados da Tabela 12 (p.59), observa-se a evolução nacional e regional dos déficits absoluto e relativo nos anos de 2010, 2011 e 2012. É importante observar que esses gráficos demonstram claramente a diferença da metodologia de cálculo do déficit absoluto e do déficit relativo. No gráfico 6, observa-se a alta representatividade do déficit absoluto das regiões Sudeste e Nordeste, enquanto as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste apresentam patamares mais baixos e similares (FJP, 2013; FJP, 2014).



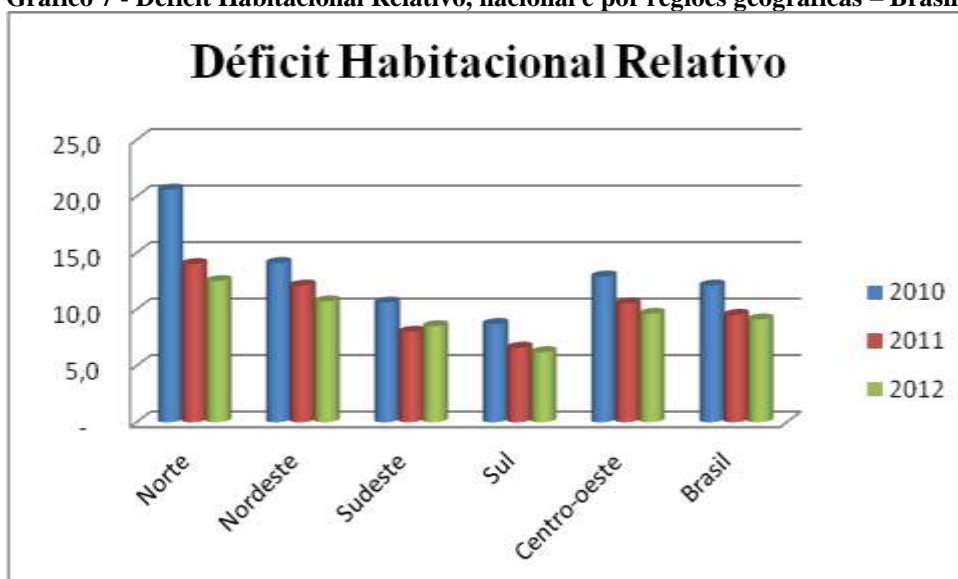
**Gráfico 6 - Déficit Habitacional Absoluto, nacional e por regiões geográficas – Brasil 2010, 2011 e 2012**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2013 e 2014.

Já o Gráfico 7 mostra uma inversão com relação à região de maior déficit (Norte) que sob a ótica do déficit absoluto está dentro dos menores patamares, mas sob a ótica do déficit relativo era a que apresentava o maior déficit do país no ano de 2010. E a região Sudeste, que apresenta o maior déficit absoluto, sob a ótica do déficit relativo tem o segundo menor déficit. Sendo importante observar que a maior redução do déficit relativo foi na região Norte, o qual reduziu de 20,0, em 2010, para 14,6, em 2011, chegando a 14,5 em 2012.

**Gráfico 7 - Déficit Habitacional Relativo, nacional e por regiões geográficas – Brasil 2010, 2011 e 2012**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2013 e 2014.

Conforme a Tabela 12, em 2010 o déficit habitacional foi estimado em 6.940 milhões de unidades, correspondendo a 12,1% dos DPPs do país; em 2011 foi estimado em 5.889 milhões de domicílios, o que representa 9,5% dos DPPs e improvisados do país; e em 2012 caiu para 5.792 milhões, equivalendo a 9,1% dos DPPs e improvisados do país. Observa-se que a partir de 2011 a metodologia de cálculo do déficit relativo passou a considerar também os domicílios improvisados (Fundação João Pinheiro, 2013 e 2014).

Em termos absolutos, nos anos de 2011 e de 2012, houve uma redução no déficit absoluto do país. As regiões Sudeste e Nordeste concentram a maior participação no déficit absoluto, a soma dos déficits dessas duas regiões representava 68,95%, 70,40% e 71,60% nos anos de 2010, 2011 e de 2012, respectivamente. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram os menores déficits absolutos em 2012, contudo nos anos de 2010 e de 2011 os melhores resultados pertenciam às regiões Centro-Oeste e Sul, houve uma considerável melhoria nos resultados da região Norte. O estado de São Paulo sozinho apresenta a seguinte participação do déficit nacional: 21,55% em 2010, 20,89% em 2011 e 22,79% em 2012.

Com relação à análise do déficit relativo constante na tabela 12, no período de 2010 a 2012, a exceção da região Sudeste, na qual o déficit relativo aumentou de 8,0 em 2011 para 8,5 em 2012, o resultado nacional e das demais regiões apresentou uma baixa sucessiva. Destacando-se a redução do déficit relativo da região Norte, o qual caiu de 20,6, em 2010, para 14,0, em 2011, chegando a 12,5, em 2012. Enquanto os indicadores nacionais eram de 12,1, em 2010, de 9,5, em 2011, e de 9,1, em 2012.

Em 2010 o déficit urbano correspondia a 84,8% do total. Considerando apenas o déficit rural, 54,9% desse pertence à região Nordeste (FJP, 2013).

**Tabela 12 – Déficit habitacional absoluto e relativo ao total de DPPs, por região geográfica e por unidade da federação – Brasil 2010, 2011 e 2012**

Região / UF	Déficit Habitacional Absoluto			Déficit Habitacional Relativo		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Norte	823.442	624.119	575.569	20,6	14,0	12,5
Rondônia	58.759	47.811	38.898	12,8	9,1	7,4
Acre	34.054	22.306	28.882	17,8	11,1	14,1
Amazonas	193.910	149.723	160.071	24,2	16,5	16,9
Roraima	25.237	21.637	16.611	21,7	16,4	12,4
Pará	410.799	297.659	262.300	22,0	14,4	12,2
Amapá	35.419	26.424	17.172	22,6	14,9	9,0
Tocantins	65.264	58.559	51.635	16,3	13,6	11,6
Nordeste	2.111.517	1.961.532	1.791.437	14,1	12,1	10,7
Maranhão	451.715	465.617	404.641	27,3	26,1	21,9
Piauí	129.038	112.521	100.105	15,2	12,8	10,8
Ceará	276.284	246.584	248.296	11,7	9,6	9,6
Rio Grande do Norte	111.538	126.876	123.354	12,4	12,8	12,3
Paraíba	120.741	126.937	114.534	11,2	10,7	9,6
Pernambuco	302.377	248.378	244.396	11,9	9,1	8,6
Alagoas	124.063	103.131	91.609	14,6	11,3	9,7
Sergipe	74.387	68.264	77.756	12,5	10,3	11,7
Bahia	521.374	463.224	386.746	12,7	10,3	8,2
Sudeste	2.674.427	2.184.611	2.356.075	10,6	8,0	8,5
Minas Gerais	557.371	454.080	510.894	9,2	7,0	7,7
Espírito Santo	106.447	90.533	80.856	9,6	7,6	6,6
Rio de Janeiro	515.067	409.544	444.142	9,8	7,3	8,0
São Paulo	1.495.542	1.230.454	1.320.183	11,6	8,8	9,2
Sul	770.750	623.722	604.974	8,7	6,6	6,2
Paraná	287.466	232.783	248.955	8,7	6,6	6,8
Santa Catarina	179.763	150.978	147.769	9,0	7,1	6,7
Rio Grande do Sul	303.521	239.961	208.250	8,4	6,3	5,4
Centro-Oeste	560.555	495.373	464.453	12,9	10,5	9,6
Mato Grosso do Sul	86.009	84.366	67.541	11,3	10,3	7,7
Mato Grosso	118.889	73.210	82.660	12,9	7,5	8,3
Goiás	229.488	197.960	176.274	12,1	9,6	8,3
Distrito Federal	126.169	139.837	137.978	16,3	16,1	16,2
Brasil	6.940.691	5.889.357	5.792.508	12,1	9,5	9,1

Domicílio Permanente Particular (DPP); Unidade da Federação (UF).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2013 e 2014.

#### 4.2.2 Estimativa do Déficit habitacional por componentes

A Tabela 13 dispõe sobre o déficit habitacional por componentes para as regiões geográficas do Brasil no período de 2010 a 2012. Em relação ao déficit total, observa-se uma queda de aproximadamente 16,54% do déficit de 2010, correspondente a 6.940 milhões de domicílios, para o déficit de 2012, de 5.792 milhões de domicílios. Ao observar a evolução individual dos indicadores agregados dos componentes, constata-se as quedas de 37,64% no componente coabitação, de 34,22% no componente habitação precária e de 20,48% no componente adensamento excessivo, todas no ano de 2012 em relação ao ano de 2010 (FJP, 2013; FJP, 2014).

Contudo, o componente ônus excessivo sobre o aluguel apresentou um aumento sucessivo nos indicadores regionais e também no indicador agregado nacional deste componente, passando de 2.124.404, em 2010, para 2.660.348 de domicílios em 2012, o que representa um aumento de 25,23%. Esse é o componente de maior participação no déficit agregado em 2012 (FJP, 2013; FJP, 2014).

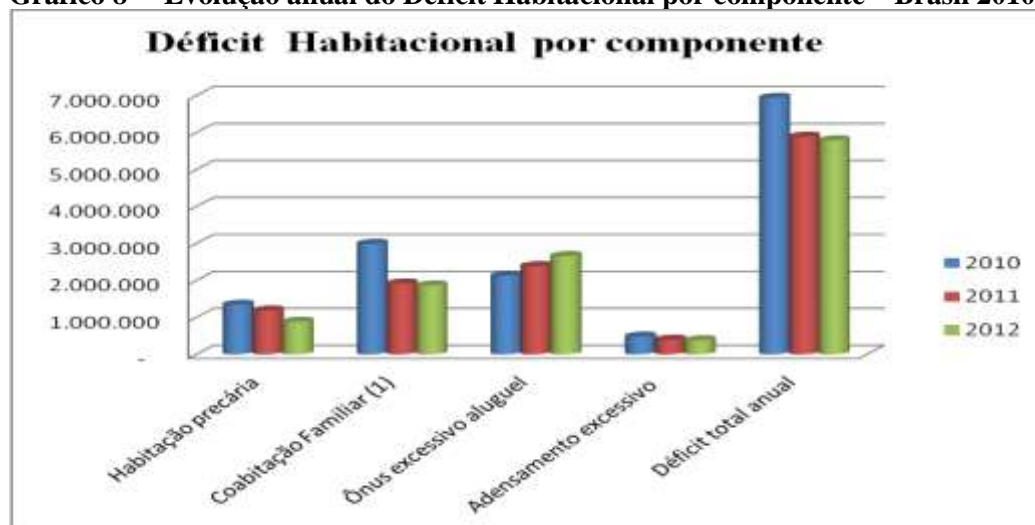
Ao se analisar os indicadores regionais constata-se que no componente habitação precária a região Nordeste permanece tendo a maior participação, com 60,72% do total de 2012, seguida pela região Norte com 13,66% deste componente em 2012. No componente coabitação familiar as regiões Sudeste e Nordeste permanecem com a maior representatividade, com 35,20% e 33,65%, respectivamente, em 2012. No componente ônus excessivo com o aluguel, o qual é o mais expressivo dentro do déficit total agregado, a região Sudeste representa 52,81% deste componente, seguida pela região Nordeste com 20,56% do total. Situação análoga se observa no componente adensamento excessivo, onde o Sudeste apresenta 53,43% de participação e a região Nordeste 20,89%. As regiões Centro-Oeste e Sul, com exceção do componente ônus excessivo com aluguel, apresentam os mais baixos patamares de participação dos demais componentes do déficit (FJP, 2013; FJP, 2014).

**Tabela 13 – Déficit habitacional nacional e regional por componente – Brasil, 2010, 2011 e 2012**

Região	Ano	Habitação precária	Coabitação Familiar (1)	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo	Totais
Norte	2010	303.261	352.601	121.893	45.687	
	2011	215.815	252.954	113.768	41.582	
	2012	120.766	266.646	140.002	48.155	
Nordeste	2010	603.000	923.984	479.541	104.992	
	2011	712.800	641.669	512.489	94.574	
	2012	536.662	627.700	547.093	79.982	
Sudeste	2010	175.238	1.165.196	1.067.265	266.729	
	2011	103.631	641.059	1.227.245	212.676	
	2012	89.785	656.714	1.404.993	204.583	
Sul	2010	172.822	309.276	259.799	28.853	
	2011	111.935	202.803	289.656	19.328	
	2012	99.515	177.294	305.812	22.353	
Centro-Oeste	2010	89.114	240.255	195.906	35.279	
	2011	43.722	178.231	245.158	28.262	
	2012	37.049	137.103	262.448	27.853	
Brasil	2010	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	6.940.691
	2011	1.187.903	1.916.716	2.388.316	396.422	5.889.357
	2012	883.777	1.865.457	2.660.348	382.926	5.792.508

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2013 e 2014.

No Gráfico 8 visualiza-se a redução anual dos componentes habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo. Já o componente ônus excessivo com o aluguel apresenta um aumento sucessivo. Também apresenta a redução do déficit total anual.

**Gráfico 8 – Evolução anual do Déficit Habitacional por componente – Brasil 2010, 2011 e 2012**

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2013 e 2014.

#### 4.2.2.1 Série histórica do déficit no período de 2007 a 2012, conforme Nota Técnica 1 da FJP

A tabela 14 apresenta a evolução do déficit entre 2007 e 2012, verificando-se que o déficit absoluto caiu de 6.102 milhões de domicílios, em 2007, para 5.792 milhões, em 2012. O déficit relativo também reduziu de 10,8 para 9,1, no mesmo período (FJP, 2014).

Em relação à participação dos componentes, verifica-se que no ano de 2007, o componente coabitação representava 40,7% do déficit, caindo para 32,2% em 2012. Enquanto o componente ônus excessivo sobre o aluguel, que em 2007 participava com 32,2% do déficit, subiu para 45,9% em 2012. O componente habitação precária também caiu de 20,7% de participação do déficit de 2007 para 15,3% do déficit de 2012. O componente adensamento excessivo manteve-se estável em torno de 6% do déficit total, no período analisado (FJP, 2014).

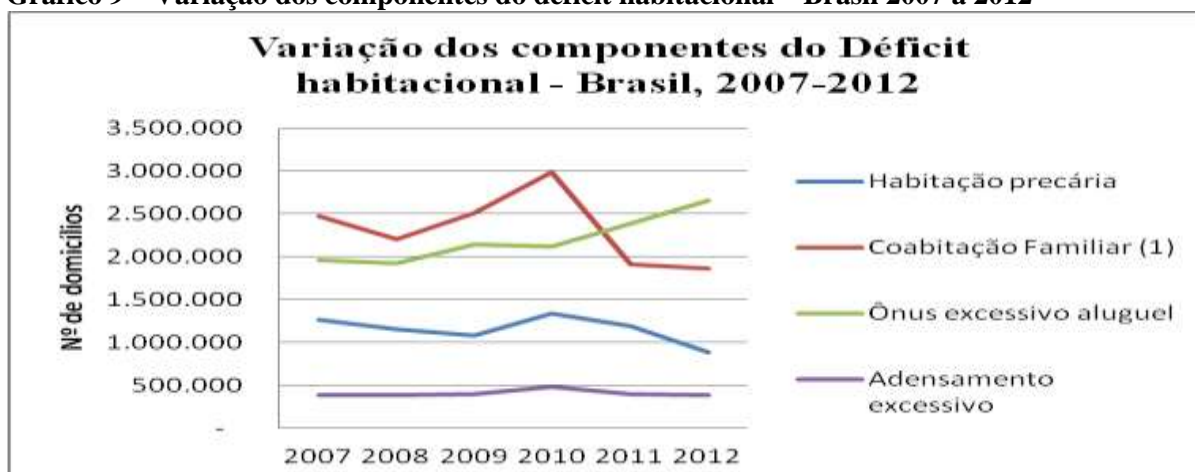
**Tabela 14 – Composição do déficit habitacional – Brasil 2007 a 2012**

Ano	Componentes				Déficit Absoluto	Déficit Relativo	Total de Domicílios
	Hab. Precária	Coabitação	Ônus Aluguel	Adensamento excessivo			
2007	1.264.414	2.481.128	1.965.981	390.891	6.102.414	10,8	56.338.622
2008	1.158.801	2.211.276	1.928.236	388.390	5.686.703	9,8	58.180.644
2009	1.088.634	2.511.541	2.143.415	399.636	6.143.226	10,4	59.252.675
2011	1.187.903	1.916.716	2.388.316	396.422	5.889.357	9,5	62.116.819
2012	883.777	1.865.457	2.660.348	382.926	5.792.508	9,1	63.766.688

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2014.

No gráfico 9 verifica-se a evolução do comportamento dos componentes de cálculo do déficit habitacional, nota-se a inversão de participação entre os componentes coabitação familiar e ônus excessivo com o aluguel (FJP, 2014).

**Gráfico 9 – Variação dos componentes do déficit habitacional – Brasil 2007 a 2012**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação João Pinheiro, 2014.

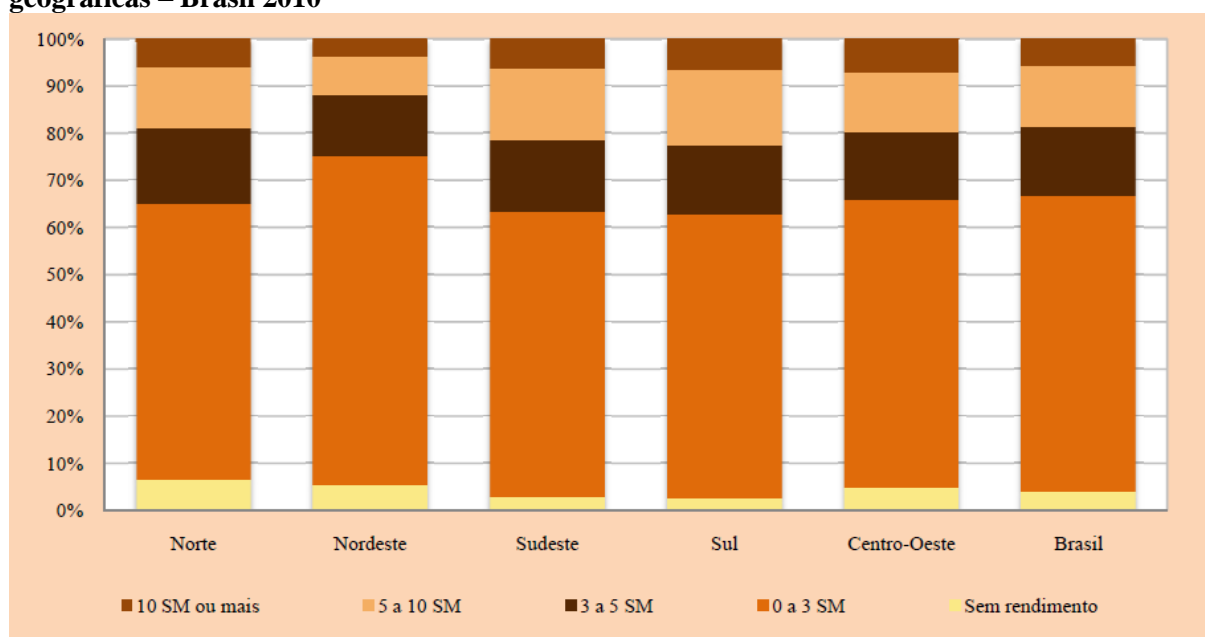
### 4.2.3 Estimativa do Déficit habitacional urbano por classes de rendimento domiciliar

Para este componente, a Nota Técnica 1 da FJP (2014) não apresentou dados para os anos de 2011 e de 2012. Os autores Lima Neto, Furtado e Krause (2013), baseados em dados da PNAD, divulgaram um estudo o qual indica que, apesar da redução dos déficits absoluto e relativos, houve um aumento na participação do déficit de 70%, em 2007, para 74%, em 2012, para a faixa de renda de até 3 salários mínimos.

No Gráfico 10, pode-se verificar a distribuição do déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar por regiões e a média nacional. Ressalte-se que a renda domiciliar foi adotada devido a uma alteração do formulário do censo de 2010, a qual não permitiu o registro da renda familiar das famílias conviventes, sendo adotado portanto como critério de rendimento a soma dos rendimentos das famílias conviventes.

Foram definidos cinco classes de rendimento domiciliar: sem rendimento, de 0 a 3 salários mínimos, de 3 a 5 salários mínimos, de 5 a 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos. Conforme o gráfico 10, o déficit atinge a todas as classes, mas em proporções diferentes. A concentração do déficit habitacional em todo o território nacional está na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Considerando a soma da classe sem rendimento com a classe de 0 a 3 salários mínimos, observa-se 60% do déficit concentra-se nessas faixas de rendimento. Na região Nordeste este percentual atinge 75%. Já a participação da classe de rendimento de 3 a 5 salários mínimos é bastante semelhante nas cinco regiões.

**Gráfico 10 – Déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar e regiões geográficas – Brasil 2010**



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

Conforme o relatório da FJP (2013), o déficit habitacional nos domicílios com rendimento de até 3 salários mínimos é maior nas regiões não metropolitanas (64%), chegando a 70% nas áreas não metropolitanas. Nos estados do Maranhão e de Alagoas cerca de 90% do déficit está concentrado nos domicílios com renda de até 5 salários mínimos. Para os domicílios urbanos com rendimento de até 3 salários mínimos, o ônus excessivo com o aluguel responde por mais da metade do déficit habitacional. Na classe de rendimento de 5 a 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos, a coabitação representa 86% e 92% do déficit dessa classe, respectivamente.

#### **4.2.4 Déficit por Inadequação de domicílios urbanos em 2010**

Para este déficit a FJP (2013) também divulgou até o presente apenas dados até 2010. Após a análise do déficit habitacional, ou seja, da deficiência de incremento de estoque habitacional em 2010, analisa-se a inadequação domiciliar urbana de 2010 e a necessidade de reposição habitacional.

O relatório do déficit habitacional de 2010 indica que devido as particularidades dos domicílios rurais, o cálculo da inadequação domiciliar foi efetuado apenas para os domicílios urbanos. Para o cálculo, foram considerados os domicílios que não se enquadraram nos critérios do déficit. A inadequação foi avaliada a partir de três critérios: carência de infraestrutura urbana, ausência de banheiro exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios. Salienta-se que, conforme previsto na metodologia, os resultados não podem ser somados para não haver dupla contagem (FJP, 2013).

Conforme o Gráfico 11, o componente carência de infraestrutura é o que mais impacta os domicílios urbanos. De acordo com a FJP (2013), dos 13 milhões de domicílios urbanos no Brasil, 26,4% necessitava de, ao menos, um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. A região Nordeste apresentava 4,8 milhões de domicílios com alguma carência de infraestrutura, a região Sudeste possuía 2,7 milhões e as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste possuíam um número de domicílios carentes entre 1,6 e 1,9 milhões.

O componente ausência de banheiro exclusivo atinge pouco mais de 1 milhão de domicílios, o que corresponde a 2% dos DPPs urbanos. Neste componente, os maiores déficits absolutos estão na região Nordeste (53,57%) e na região Norte (28,90%). Contudo, considerando-se o déficit relativo, ocorre uma inversão de posições, sendo que a região Norte

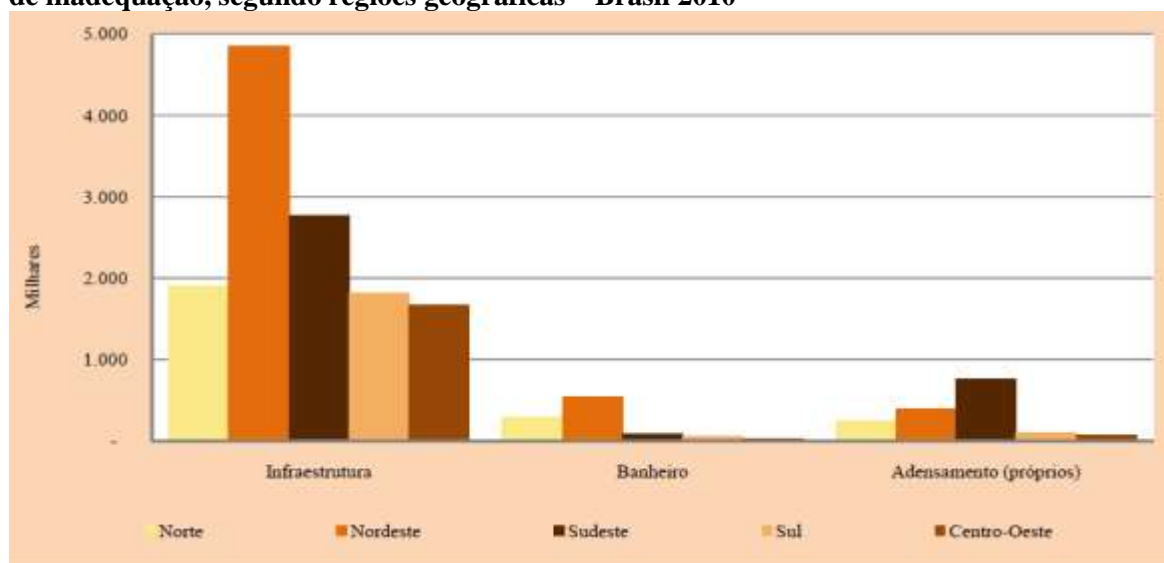


tem o maior déficit relativo (9,6) e a região Nordeste possui o segundo maior déficit relativo (4,8), sendo a média nacional de 2,0. Os valores das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste são de 0,8, 0,7 e 0,4, respectivamente.

O terceiro componente, adensamento de domicílios próprios, afeta 1,5 milhões de domicílios, o que corresponde a 3,2% dos domicílios particulares permanentes urbanos. Neste componente a região Sudeste tem o maior déficit absoluto (48,38%) e um déficit relativo de 3,3. Contudo, o maior déficit relativo localiza-se na região Norte (8,0). Os déficits relativos das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, são de 3,5, 1,9 e 1,4, respectivamente.

O relatório da FJP (2013) indica ainda que ao se analisarem os subcomponentes da carência de infraestrutura, observa-se que: a falta de esgotamento sanitário afeta 10,8 milhões de domicílios; a carência de abastecimento de água afeta 3,6 milhões de domicílios; e a falta de coleta de lixo afeta 1,1 milhão de domicílios.

**Gráfico 11 – Número de domicílios particulares permanentes urbanos inadequados por critérios de inadequação, segundo regiões geográficas – Brasil 2010**



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

#### **4.3 A EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO CONFORME A DEMANDA HABITACIONAL, SEGUNDO A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

A metodologia desenvolvida pela FJP para a estimativa do déficit habitacional está sendo adotada pelo governo federal para o desenvolvimento de políticas públicas. Contudo, a CEF divulgou em 2012 um estudo intitulado: Demanda Habitacional no Brasil. Considerando-se que a CEF é um dos principais agentes públicos do SNH, além de

representar a instituição brasileira com maior *know how* na área de financiamento habitacional, considerou-se relevante abordar, mesmo que superficialmente o estudo da CEF.

No período de 2001 a 2009, a CEF financiou 4.516.364 unidades. Os investimentos deste mesmo período foram de R\$ 139.84 bilhões. Os programas dos PAC e do PMCMV representaram, em três anos, aproximadamente 68% do investimento dos últimos 9 anos. De 2001 a 2009 a quantidade de domicílios no Brasil aumentou 11.66 milhões (CEF, 2011).

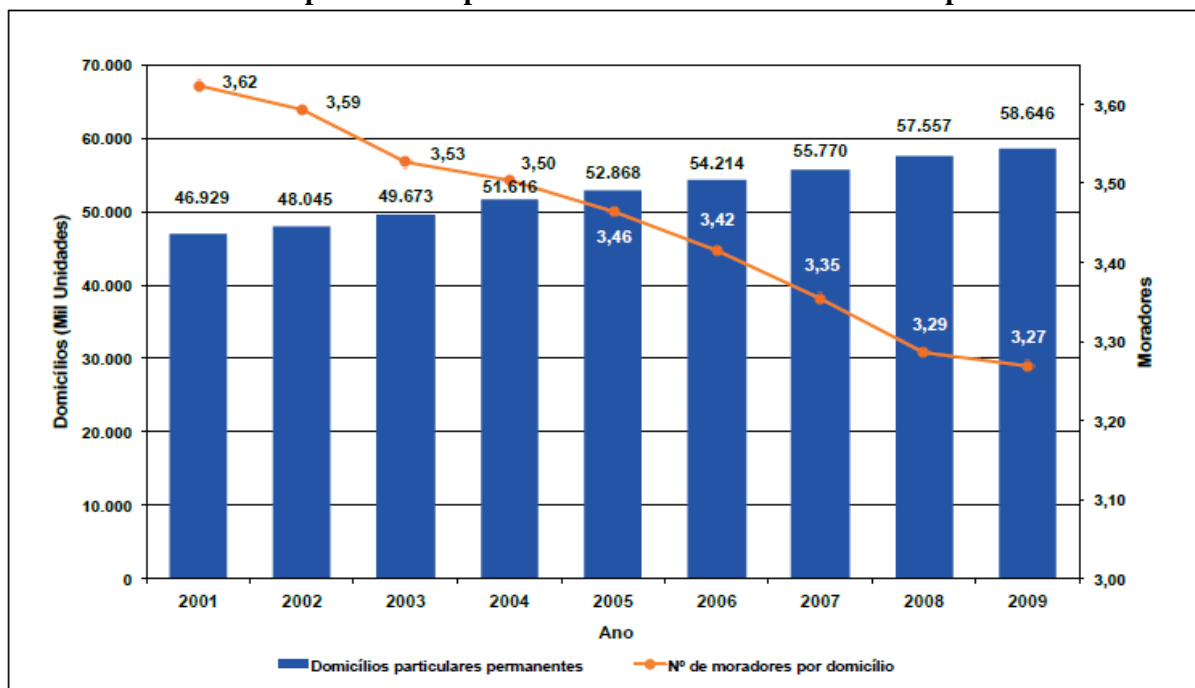
O estudo da CEF teve como objetivo identificar onde, de que forma e para quem são construídas habitações no Brasil. O cálculo foi aplicado para 27 unidades da federação e 776 municípios que concentram cerca de 70% da população brasileira (CEF, 2011). A metodologia foi validada pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas e pelo IBGE.

São indicados três fatores de destaque nas recentes transformações sociais do país: a emigração da área rural para as cidades, o envelhecimento da população e as modificações nas configurações familiares. Todos importantes fatores para a demanda habitacional. A questão da urbanização também foi abordada no subtítulo 2.2 (Processo de Urbanização no Brasil) desta monografia. A CEF faz uma abordagem similar, indicando a inversão entre a população urbana e rural. Em 1950 a população urbana representava 36,16%, passando em 2000 para 81,25%, conforme dados do IBGE (CEF, 2011).

Com relação a modificação da estrutura etária da população brasileira, no período de 2001 a 2009, observa-se um crescimento nas faixas etárias de 30 a 49 anos, de 50 a 69 anos e com mais de 70 anos, entretanto as faixas etárias mais jovens demonstram estabilidade (CEF, 2011).

A diversificação dos arranjos familiares influencia diretamente o aumento do número de domicílios. As novas configurações familiares, surgidas a partir de 1960, e até a nova tendência de compra de imóveis por pessoas que pretendem morar sozinhas, constituem neste estudo um elemento fundamental para compreender a demanda habitacional atendida. Nesse sentido, a CEF indica que no período de 1970 a 2010, o aumento da população brasileira foi de 104,78%, enquanto os DPP ocupados cresceram 220,68%. O gráfico 12 demonstra a inversão relativa ao aumento dos DPPs em relação a diminuição de moradores por domicílio (CEF, 2011).

Gráfico 12 – Domicílios particulares permanentes X número de moradores por domicílio



Fonte: CEF, 2011.

Conforme a CEF, as necessidades habitacionais podem ser estudadas pela ótica do déficit ou da demanda, essa instituição considera insuficiente a ótica do déficit no estabelecimento de parâmetros para subsidiar a formulação de políticas habitacionais.

O estudo da CEF (2011, pág.24) adota a demanda habitacional e assim conceitua:

A demanda habitacional representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com o meio urbano. A demanda pode ser potencial, se no cálculo forem considerados os indivíduos caracterizados como demandantes, sem levar em conta a sua capacidade econômica e financeira para aquisição do “bem habitação”, ou efetiva quando este aspecto é verificado.

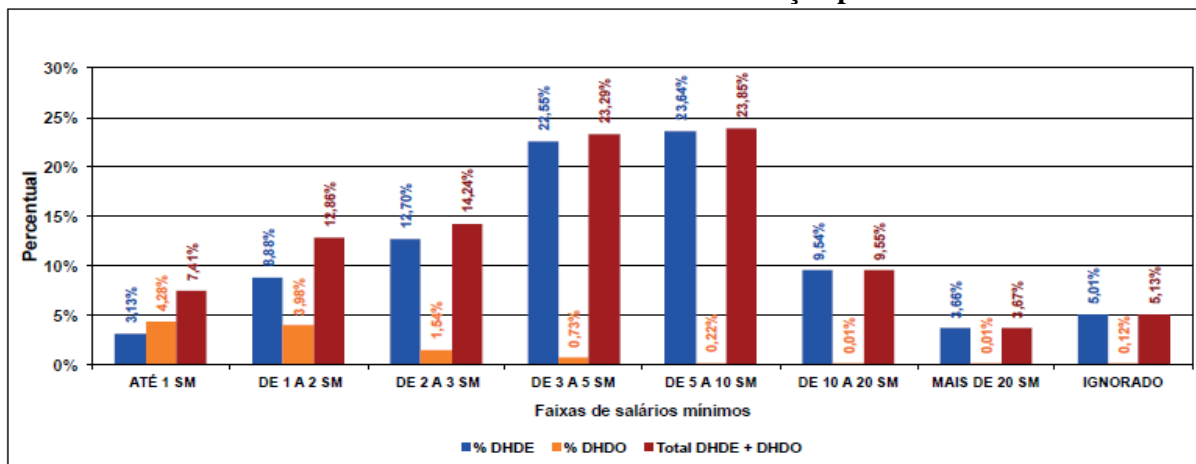
A CEF buscou aprimorar o conhecimento a respeito da dinâmica do mercado imobiliário e identificar as principais variáveis que determinam a dinâmica potencial por habitação. O embasamento conceitual é na premissa de que a demanda por habitação é constituída por pessoas que pretendem constituir um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, um casal, pessoas com ou sem laços de parentesco, outros) ou que necessitam substituir um domicílio inadequado (CEF, 2011).

O estudo elaborou uma metodologia para calcular a Demanda Habitacional Total (DHT), subdividindo-a em Demanda Habitacional Demográfica (DHDE) e Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO), onde  $DHT = DHDE + DHDO$ . A DHDE refere-se a demanda decorrente de um novo arranjo domiciliar em função da dinâmica demográfica e

social, sendo essa uma demanda potencial, não podendo ser confundida com o déficit habitacional. Já a DHDO refere-se ao número de domicílios inadequados que necessitam de substituição.

A análise do período de 2001 a 2009, considerando a estratificação da demanda habitacional total por faixas de renda, indica que a DHDO está concentrada nas faixas de menor poder aquisitivo e a DHDE nas faixas entre 3 a 10 salários mínimos.

**Gráfico 13 – Demanda Habitacional 2009 – Brasil – Estratificação por salários mínimos**



Fonte: CEF, 2011.

A CEF desenvolveu um aplicativo, denominado GEOPERFIL, o qual permite identificar as necessidades, conforme a ótica da demanda habitacional, a nível municipal, inclusive por faixas de renda. A identificação espacial da demanda habitacional e das características dos demandantes facilita a análise para a localização de empreendimentos habitacionais, como também para a elaboração de políticas públicas habitacionais. Tal aplicativo pode ser utilizado para orientar a alocação de recursos públicos e privados em políticas habitacionais (CEF, 2011). As visualizações das necessidades habitacionais, a partir do estudo da DHDE e da DHDO podem auxiliar na estruturação de ações de política habitacional.

O estudo da CEF (2011) considera que a Política Nacional de Habitação, instituída pelo governo federal em 2004 e em 2009, representa um marco para o setor habitacional, pois considera questões de moradia de maneira ampla e integrada aos serviços urbanos.

Contudo, este estudo demonstra o perfil da demanda efetiva: a população com renda de 3 a 10 salários mínimos. Provavelmente porque a população com renda de até 3 salários mínimos não consegue acessar ao mercado de financiamento habitacional do “bem habitação”. A Habitação de Interesse Social necessita de mecanismos de subsídios para ser realizada e alcançada.

## **CAPÍTULO V: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV**

### **5.1 INTRODUÇÃO**

A política habitacional brasileira apresentou uma importante mudança a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e com a aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004 (CEF, 2011). Entre outros, a PNH é viabilizada pelo Sistema Nacional de Habitação, pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e pelo Estatuto das Cidades. A PNH estabelece a organização do SNH, com o objetivo de direcionar os esforços de todos os atores que atuam na área da habitação, com os agentes dos governos (Federal, Estadual e Municipal), com cooperativas, associações populares e com o mercado privado, para a redução do déficit habitacional (MCidades, 2010).

O SNH está subdividido em dois subsistemas: o SNHIS e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, sendo o primeiro voltado para a faixa de interesse social e o outro voltado para o mercado. Cada qual possui diferentes fontes de recursos e formas e condições de financiamento. Os subsídios são direcionados para o SNHIS visando atender as faixas de demanda oriundas das populações mais carentes. O SNHIS é voltado à população com renda de até 5 salários mínimos, enquanto que o Sistema Nacional de Habitação de Mercado atende principalmente a população com renda de 5 a 10 salários mínimos. Dentre as principais ações, nota-se que os programas do SNHIS atuam na urbanização de favelas, realocação de famílias de áreas de risco, alagados, cortiços e outros. Os recursos são originários do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do FDS, do FAR, do FNHIS e do OGU (CEF, 2010).

Em 2007, o governo federal lançou o PAC, com o objetivo de promover o crescimento econômico, a partir do investimento em infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, dentre outros. No setor habitacional, além do investimento, previu-se o estímulo ao crédito e ao financiamento, a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade das populações localizadas em áreas inadequadas à moradia (MCidades, 2010).

O PlanHab, elaborado em 2008 e debatido no Conselho das Cidades, apresenta estratégias para equacionar as necessidades habitacionais do país até 2023. Sua estimativa é que o Brasil precise de mais 27 milhões de residências nos próximos 15 anos e de no mínimo 2% do Orçamento Federal para a habitação social nesse mesmo período (MCidades, 2010).

Também em 2008, dentro do PAC Habitação, o governo federal lançou o programa MCMV 1, que pretende viabilizar o acesso a um milhão de moradias para famílias com renda

de até 10 salários mínimos, objetivando a redução do déficit habitacional. Assim, a habitação de interesse social ganha força na agenda política do país (MCidades, 2010).

## **5.2 PMCMV: LEGISLAÇÃO, CONDIÇÕES, RECURSOS E METAS**

### **5.2.1 Disposição legal – Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, e regulamentações**

Nesta seção, serão abordados, mesmo que de forma parcial, alguns artigos da Lei 11.977, a qual está compilada com suas regulamentações, dispondo sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Conforme o Capítulo I, artigo 1º, o PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, compreendendo os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Para os fins desta Lei, considera-se: I - grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal; II - imóvel novo: unidade habitacional com até 180 dias de “habite-se” ou que não tenha sido habitada ou alienada; III - oferta pública de recursos; IV - requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a recuperação e ocupação para fins habitacionais; V - agricultor familiar: aquele definido conforme a Lei 11.326; e VI - trabalhador rural: pessoa física que presta serviços de natureza não eventual a empregador rural em propriedade rural, mediante salário.

De acordo com o artigo 2º, para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira: I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; II – participará com recursos do FAR e do FDS, III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 habitantes; IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

Conforme o artigo 3º: para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00; II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

A Seção II do Capítulo I, em seus artigos 4º e 5º, define que o PNHU tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados: I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; II - adequação ambiental do projeto; III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

O artigo 6º estabelece que a subvenção econômica será concedida com o objetivo de: I - facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; ou II – complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do SFH. As operações serão realizadas com recursos do FAR e do FDS limitadas à famílias com renda mensal de até R\$1.395,00, e condicionadas a: I - exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais; II - quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e III - cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário.

Especificando ainda o § 5º, assim estabelece: I – a subvenção econômica será concedida nas prestações do financiamento, ao longo de 120 meses; II – a quitação antecipada do financiamento implicará o pagamento do valor da dívida contratual do imóvel, sem a subvenção econômica concedida; III – não se admite transferência intervivos de imóveis sem a respectiva quitação. Já o § 9º informa que o não pagamento da dívida pelo beneficiário, permite ao FAR e ao FDS, na qualidade de credores fiduciários, promover a reinclusão do imóvel no PMCMV, redirecionando-o a outro beneficiário do programa.

Os artigos 8º e 9º definem que caberá ao Poder Executivo a regulamentação do PNHU, quanto: I – à fixação das diretrizes e condições gerais; II – à distribuição regional dos recursos e à fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos; III – aos valores e limites máximos de subvenção; IV – ao estabelecimento dos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica; e V – ao estabelecimento das condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica. Sendo a gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do PNHU executada pela CEF.

Na seção III, quanto ao PNHR, os artigos 11, 13, 15 e 16, definem que o PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do OGU ou de financiamento habitacional com recursos FGTS. Neste caso, a subvenção econômica objetiva: I - facilitar a produção ou reforma do imóvel residencial; II – complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento; ou III – complementar a remuneração do agente financeiro, nos casos em que o subsídio não esteja vinculado a financiamento, cabendo ao Poder Executivo a regulamentação do disposto nesta Seção e à CEF a gestão operacional.

A Seção V, artigo 20, autoriza a União a participar, até o limite de R\$ 2.0 bilhões do FGHab, que terá por finalidades: I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$4.650,00; e II - assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00. O FGHab terá natureza privada.

A Seção VI, artigo 33, autoriza a União a conceder subvenção econômica ao BNDES, na modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial de juros de que trata o caput deste artigo corresponderá ao diferencial entre o custo da fonte de captação do BNDES e o custo da linha para a instituição financeira oficial federal.

A Seção VII prevê nos artigos 35 e 35-A que os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher. Estabelece que nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido pelo PMCMV, com subvenções oriundas de recursos do OGU, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS. Parágrafo único:



quando a guarda dos filhos do casal seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro, o título da propriedade do imóvel será registrado em nome deste ou a ele transferido.

O Capítulo III, Seção I, artigos 46, 47 e 48, definem que a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes. Também define os conceitos de área urbana, de demarcação urbanística de zona especial de interesse social (ZEIS), de assentamentos irregulares, entre outros. Neste caso, prevê-se que a regularização fundiária observará os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

O Capítulo IV, artigo 82-B estabelece as metas do PMCMV, assunto que será abordado logo a seguir no item 5.2.3.

### **5.2.2 Condições, enquadramento e fonte de recursos**

O PMCMV é dividido em PNHU e PNHR, conforme os artigos 8º e 15º, sendo competência do Poder Executivo - via MCidades - as suas respectivas regulamentações: fixação de diretrizes, condições gerais e critérios de distribuição regional dos recursos e das subvenções.

A tabela 15 apresenta o enquadramento das operações do PNHU e do PNHR, conforme as faixas de renda familiar e de renda dos grupos, no caso de imóvel rural. Registre-se que, conforme o artigo 3º, as famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas serão priorizadas como beneficiárias.

**Tabela 15 – PNHU e PNHR, enquadramento das operações conforme as Faixas de Renda e Grupos - PMCMV 1 e 2**

		<b>Renda Mensal</b>		
		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
<b>PNHU</b>	PMCMV 1	Até R\$ 1.395,00	De R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790,00	De R\$ 2.790,01 até R\$ 4.900,00
	PMCMV 2	Até R\$ 1.600,00	De R\$ 1.600,01 a R\$ 3.275,00	De R\$ 3.275,01 até R\$ 5.000,00
		<b>Renda Anual</b>		
		Grupo 1	Grupo 2	Grupo3
<b>PNHR</b>	PMCMV 1	Até R\$ 10.000,00	De R\$ 10.001,00 a R\$ 22.000,00	De R\$ 22.001,00 a R\$ 66.800,00
	PMCMV 2	Até R\$ 15.000,00	De R\$ 15.001,00 a R\$ 30.000,00	De R\$ 30.001,00 a R\$ 60.000,00

Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2014.

Conforme a Tabela 16, na modalidade PNHU, na faixa 1, há duas maneiras de participar do PMCMV: via prefeituras, com recursos do FAR, ou via Entidades Organizadoras (EO), com recursos do FDS. Logo, os recursos do FAR e do FDS são destinados às famílias com renda mensal de até R\$1.395,00, posteriormente alterada para R\$1.600,00. Já na modalidade PNHR, no grupo 1, as operações são com recursos do OGU.

Nas operações das faixas 2 e 3 do PNHU, com recursos do FGTS, e dos grupos 2 e 3 do PNHR, com recursos do FGTS e OGU, os subsídios são para completar o valor do imóvel ou para redução do encargo mensal, sendo essas operações contratadas direto com os agentes financeiros, devendo estas respeitar as normas do CCFGTS. Nas faixas 2 e 3, as contratações podem ser para aquisição de terreno e construção (PNHU); construção em terreno próprio (PNHU e PNHR); e aquisição de imóvel novo (PNHU).

Quanto ao valor de avaliação do imóvel, para a Faixa 1, é de até R\$ 76.000,00, e para as Faixas 2 e 3 varia entre R\$ 90.000,00 e R\$ 190.000,00, sendo que em ambos os casos esses valores dependerão da localização do município. A quota de financiamento é de 90% quando utilizado o Sistema de Amortização Crescente (SAC) ou de 80% para a Tabela Price. Para as operações das Faixas 2 e 3, as taxas nominais de juros variam de 4,5% a.a.+ TR até 7,16% a.a.+ TR (CEF, 2014).

No PNHU as coberturas securitárias são pelo FGHab e no PNHR a cobertura securitária de Morte ou Invalidez Permanente (MIP) é da CEF, mediante o pagamento de uma taxa de cobertura de sinistro (CEF, 2014).

**Tabela 16 – Fonte de recursos do PNHU e do PNHR, por faixa de renda e grupo, e via de concessão do crédito**

Fonte de Recursos		Benefício concedido via
PNHU	Faixa 1	FAR
		Prefeitura
	Faixa 2	FDS
		Entidade Organizadora *
	Faixa 3	FGTS
		Agente Financeiro - CEF ou BB
Fonte de Recursos		Benefício concedido via
PNHR	Grupo 1	OGU
	Grupo 2	Entidade Organizadora*
	Grupo 3	FGTS e OGU
		Agente Financeiro - CEF ou BB

Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Orçamento Geral da União (OGU); Caixa Econômica Federal (CEF); Bando do Brasil (BB).

\*Entidade Organizadora: Cooperativa habitacional, Associação ou entidade privada sem fim lucrativo.

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2014.

Com relação ao PNHU, a produção com recursos do FAR, destinada a faixa 1, pode ser realizada em todos os municípios do território nacional. O poder público (Estados, Distrito Federal e Municípios) pode participar mediante a assinatura de um termo de adesão disponível no site do MCidades. O PMCMV com recursos do FAR apresenta duas fases: a 1ª corresponde à aquisição e construção de unidades habitacionais e de infraestrutura pública voltada à educação e saúde, bem como de serviços de apoio à habitação, como assistência social, segurança e outros. A 2ª fase corresponde à alienação dos imóveis concluídos às famílias indicadas pelo poder público, com renda de até R\$ 1.600,00. São exceções consideradas para atendimento dessa demanda: as famílias em situação de emergência ou de calamidade pública que perderam seu único imóvel e famílias provenientes de área de intervenção do PAC. Nesses casos, admite-se a renda familiar de até R\$3.275,00 (CEF, 2014).

As condições e diretrizes, para as operações com recursos do FAR, são divulgadas pelo MCidades. Dentre estas, destacam-se as principais: prazo de parcelamento em 10 anos (120 meses), prestação mensal de 5% da renda familiar do beneficiário, prestação mínima de R\$ 25,00 e máxima de R\$ 80,00, renda máxima familiar bruta mensal de até R\$ 1.600,00.

Nesta operação, verifica-se a parceria público-privada. A CEF além de agente executor do programa é o gestor do FAR. O poder público adere ao programa via MCidades, enquanto as empresas do ramo da construção civil apresentam propostas e executam os projetos

aprovados, sendo beneficiárias apenas as famílias com renda até R\$ 1.600,00 são as beneficiárias finais (CEF, 2014).

Na produção com recursos do FDS, também no PNHU, são concedidos financiamentos diretamente aos beneficiários (pessoa física) ou à EO (pessoa jurídica), com recursos do FDS e do OGU. Os beneficiários devem estar cadastrados no CADÚNICO e as famílias são agrupadas e indicadas por uma EO.

As operações com FDS para pessoa física permitem a aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio ou de terceiros; e aquisição de imóvel novo ou requalificação de imóvel, sendo previstos o regime de autoconstrução, mutirão, autogestão, entre outros (CEF, 2014).

O prazo de pagamento é de 120 meses e a prestação equivale ao valor da operação dividido pelo prazo contratado. Correspondendo o valor líquido da prestação à 5% da renda bruta familiar mensal, ou no mínimo R\$ 25,00 e no máximo R\$ 80,00. O modelo prevê um prazo de carência de 36 meses, com vencimento inicial das prestações após a conclusão da obra. A cobertura securitária para os casos de Danos Físicos do Imóvel (DFI) ou de MIP são por conta do FDS (CEF, 2014).

O PMCMV com recursos do FAR e do FDS representa a modalidade que atua diretamente na faixa de renda familiar de maior participação no déficit habitacional do país, a faixa 1. O exemplo seguinte demonstra o cálculo da concessão do subsídio para a faixa 1: considerando-se uma contratação equivalente a R\$ 60.000,00, esse valor será dividido pelo prazo contratado de 120 meses, gerando uma prestação mensal de R\$ 500,00 ( $R\$60.000,00 / 120 \text{ meses} = R\$500,00$ ). Sendo a renda mensal da família beneficiária equivalente a R\$600,00, então a prestação mensal será de 5% ou seja, de R\$30,00 ( $R\$600,00 \times 5\% = R\$30,00$ ). Desta forma, o subsídio será equivalente à diferença entre o valor da prestação calculada e a prestação máxima devida pela família beneficiária, ou seja, de R\$470,00 ( $R\$500,00 - R\$30,00 = R\$470,00$ ) (CEF, 2014).

Já com relação ao PNHR, as operações são voltadas à população de áreas rurais, respeitando as especificidades da moradia no campo atendendo aos agricultores, trabalhadores rurais, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas e povos indígenas (CEF, 2014).

Nesta operação os beneficiários são organizados em EO de no mínimo 4 e no máximo 50 famílias. As moradias são construídas em glebas de terras com abastecimento de água, energia elétrica, esgoto e vias de acesso e de circulação (CEF 2014). As construções podem ser no regime de autoconstrução ou de mutirão, com auxílio de assistência técnica

especializada, podendo também a EO contratar uma construtora para a realização do projeto. Neste programa é admitida apenas a aquisição de material de construção para construção, conclusão, reforma ou ampliação.

No PNHR, o grupo 1 é atendido exclusivamente com recursos dos subsídios do OGU, podendo esses serem utilizados para aquisição de material de construção, pagamento de mão de obra e de assistência técnica e trabalho social. Do beneficiário do grupo 1 é cobrado 4% do valor do subsídio, sendo esse valor dividido em 4 boletos de igual valor, com vencimento anual. Não são cobrados juros, nem correção monetária e a primeira parcela vence um ano após a contratação. Nesta operação não há cobertura securitária, no caso de MIP a dívida é considerada quitada.

A Tabela 17 demonstra os valores dos subsídios para o grupo 1 (PNHR), conforme a modalidade de construção e a região demográfica.

**Tabela 17 - Valores de subsídio do OGU, por família do grupo 1 – PNHR**

**Regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul**

Construção	R\$ 28.500,00
Conclusão/reforma/ampliação	R\$ 17.200,00
Assistência técnica e trabalho social	R\$ 1.000,00

**Região Norte**

Construção	R\$ 30.500,00
Conclusão/reforma/ampliação	R\$ 18.400,00
Assistência técnica e trabalho social	R\$ 1.000,00

**Somente para regiões com irregularidade de chuva**

Cisterna de placas	R\$ 1.670,00
Cisterna de ferrocimento	R\$ 2.510,00
Assistência técnica e trabalho social	R\$ 330,00

Orçamento Geral da União (OGU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2014.

Nas contratações dos grupos 2 e 3 do PNHR, com recursos do OGU e do FGTS, os subsídios são diferenciados. No grupo 2, o subsídio do OGU reduz o valor dos juros pagos ao longo do contrato e o subsídio do FGTS completa o valor financiado e cobre a taxa de administração do contrato. No grupo 3, o subsídio do OGU reduz o valor dos juros pagos ao longo do contrato e o subsídio do FGTS apenas cobre a taxa de administração do contrato.

### 5.2.3 Metas

O Capítulo IV, da Lei 11.977, em seu artigo 82-B, estabelece como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica a beneficiários finais com renda de até R\$1.395,00, depois atualizado para R\$ 1.600,00, respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O PMCMV foi implementado em duas fases, a primeira fase de 2009 a 2010, com a meta de 1 milhão de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos. Na segunda fase, de 2011 a 2014, a meta foi ampliada para 2 milhões de moradias. Nesta fase os benefícios também foram ampliados, principalmente para a faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos, por ser este o segmento de maior concentração do déficit habitacional (CEF, 2014).

A Tabela 18 apresenta a meta conjunta do PMCMV 1 e do PMCMV 2 de forma separada por faixas de renda familiar, sendo 60% destinada à Faixa 1; 30% destinada à Faixa 2 e 10% destinada à Faixa 3.

**Tabela 18 – Distribuição por faixa de renda, Meta conjunta do PMCMV 1 e PMCMV 2**

<b>Faixa de Renda Familiar</b>	<b>Meta</b>
Até R\$ 1.600,00 – Faixa 1	1.200.000 UH
Até R\$ 3.275,00 – Faixa 2	600.000 UH
De R\$ 3.275,01 à R\$ 5.000,00 – Faixa 3	200.000 UH
<b>Total</b>	<b>2.000.000 UH</b>

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).

Fonte: CEF, 2014.

### 5.3 RESULTADOS DO PMCMV EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014

De acordo com a tabela 19, as metas estabelecidas para o PMCMV 1 e 2, por faixa de renda familiar, foram ultrapassadas. Para a Faixa 1, a meta era de 1.200.000 UHs, conforme a tabela 18, tendo sido alcançadas 1.709.346 UHs até 31 de dezembro de 2014.

**Tabela 19 – PMCMV 1 e PMCMV 2, resultado por faixa de renda familiar, dados conjuntos da CEF, do BB e do MCidades – Posição 30 ABR 2015, fechamento de 31 DEZ 2014.**

	<b>UH Contratadas</b>	<b>Participação no Total Geral</b>	<b>Valor</b>	<b>Participação no Total Geral</b>
Faixa 1	1.709.346	45,52%	81.157.990.741,18	33,35%
Faixa 2	1.592.105	42,40%	126.449.337.632,71	51,96%
Faixa 3	453.677	12,08%	35.749.463.240,18	14,69%
<b>Total Geral</b>	<b>3.755.128</b>		<b>243.356.791.614,07</b>	
<b>Total PMCMV 1</b>	<b>1.005.128</b>			
<b>Total PMCMV 2</b>	<b>2.750.000</b>			

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Caixa Econômica Federal (CEF); Banco do Brasil (BB); Ministério das Cidades (MCidades); Unidade Habitacional (UH).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

Considerando-se os valores destinados aos programas, demonstrados na Tabela 19, os R\$81 Bi da Faixa 1 foram concedidos via Prefeituras ou Entidades Organizadoras - EO, com forte subsídio do OGU, do FAR e do FDS; dos R\$ 126 Bi da Faixa 2 o equivalente a 75,35% foi por financiamento via FGTS, 19,23% por subsídio do FGTS e 5,41% via subsídio do OGU; e dos R\$ 35,7 Bi da Faixa 3, o equivalente a 90,40% foi por financiamento via FGTS, 7,44% por subsídio do FGTS e 2,16% via subsídio do OGU (CEF, 2015).

O PMCMV atendeu a diretriz da Política Habitacional direcionando os recursos para a faixa de renda com maior impacto no déficit habitacional brasileiro: a faixa 1. Contudo, apesar da faixa 1 contemplar o maior número de contratações de UHs, aproximadamente 45,52% do total de 3.755.128 UHs, a faixa 2 apresenta a maior destinação de recursos, aproximadamente 51,96% do total de R\$ 243 Bilhões (CEF, 2015).

Com relação a conclusão e entrega das UHs, em 31 de dezembro de 2014, 69,24% das 3.755.128 UHs contratadas estavam concluídas e 58,63% destas haviam sido entregues.

A Tabela 20 mostra a distribuição das 3.755.128 UHs contratadas por agentes envolvidos: CEF, Banco do Brasil (BB) e MCidades, nos PMCMV 1 e 2. Verifica-se que os percentuais de participação da CEF foram de aproximadamente 84,23%; do BB de 11,33% e do MCidades de 4,44% . Considerando-se ainda a participação de cada Agente por faixa de renda familiar, observam-se os maiores resultados da CEF de 79,03% na Faixa 1, de 92,25% na Faixa 2 e de 75,64% na Faixa 3.

**Tabela 20 – PMCMV 1 e PMCMV 2, Participação % dos Agentes por faixa de renda familiar**

		CEF	BB	MCidades
% UHs contratadas, por Faixa e por Agente	Faixa 1	79,03%	11,21%	9,76%
	Faixa 2	92,25%	7,75%	
	Faixa 3	75,64%	24,36%	
% UHs contratadas por Agente	Faixas 1, 2 e 3	84,23%	11,33%	4,44%

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Caixa Econômica Federal (CEF); Banco do Brasil (BB); Ministério das Cidades (MCidades).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

### **5.3.1 – O Desempenho do PMCMV 1 e PMCMV 2 por região e por Unidade da Federação no período de 2009 a 2014**

Considerando-se a não disponibilidade de informações para o conjunto dos agentes operacionais do programa e levando-se em consideração a alta participação da CEF, de aproximadamente 84,23%, no PMCMV 1 e no PMCMV 2, faz-se uma análise de desempenho por UF e por região geográfica a partir da base de dados da CEF relativa ao período entre 2009 e 2014.

As tabelas 21 e 22 demonstram o direcionamento do PMCMV 1 e 2. Na tabela 21 são indicadas as contratações anuais das UHs por região e por UF, no período de 2009 a 2014. A fim de melhor analisá-la elaborou-se a tabela 22, na qual se verifica o direcionamento do PMCMV 1 e 2 em relação ao déficit habitacional estimado pela FJP.



**Tabela 21 – CEF, PMCMV 1 e 2, Resultados por região e por UF - Posição 31 DEZ 2014**

<b>Região / UF</b>	<b>UHs Contratadas</b>					
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Norte</b>	11.854	45.665	35.474	44.514	63.914	26.025
Rondônia	656	4.470	4.242	6.275	8.428	4.036
Acre	1.941	874	987	759	3.215	209
Amazonas	959	11.832	10.112	7.002	7.817	1.836
Roraima	1.096	939	107	1.789	3.834	823
Pará	6.501	22.754	14.414	23.125	32.829	17.538
Amapá	12	1.633	2.163	2.517	1.596	157
Tocantins	689	3.163	3.449	3.047	6.195	1.426
<b>Nordeste</b>	84.907	209.258	94.578	169.550	189.985	106.888
Maranhão	24.195	21.843	6.707	27.176	30.524	14.972
Piauí	4.737	12.176	8.231	14.246	14.468	4.848
Ceará	1.308	19.870	6.340	15.747	14.994	10.666
Rio Grande do Norte	4.127	11.579	10.432	11.347	18.968	10.980
Paraíba	2.295	9.407	10.551	11.904	14.441	10.335
Pernambuco	4.787	38.757	13.320	20.329	17.587	13.019
Alagoas	3.118	33.908	12.628	17.811	15.752	11.954
Sergipe	3.238	7.208	5.157	7.623	11.414	7.220
Bahia	37.102	54.510	21.212	43.367	51.837	22.894
<b>Sudeste</b>	111.028	227.465	195.451	232.774	240.216	129.746
Minas Gerais	31.856	56.860	52.867	68.007	77.705	45.136
Espírito Santo	1.738	12.663	7.218	7.770	7.326	60
Rio de Janeiro	20.456	33.005	38.011	36.463	38.331	14.603
São Paulo	56.978	124.937	97.355	120.534	116.854	69.947
<b>Sul</b>	50.483	108.838	105.856	124.471	127.163	83.842
Paraná	18.451	37.723	45.081	49.818	46.072	31.936
Santa Catarina	10.704	21.618	22.593	27.059	34.869	17.634
Rio Grande do Sul	21.328	49.497	38.182	47.594	46.222	34.272
<b>Centro-Oeste</b>	28.033	59.077	64.947	88.000	68.436	34.207
Mato Grosso do Sul	5.113	7.775	11.662	15.508	9.599	10.729
Mato Grosso	6.884	13.957	8.709	21.950	16.282	6.418
Goiás	14.155	32.412	39.529	41.860	39.438	15.581
Distrito Federal	1.881	4.933	5.047	8.682	3.117	1.479
<b>Brasil</b>	<b>286.305</b>	<b>650.303</b>	<b>496.306</b>	<b>659.309</b>	<b>689.714</b>	<b>380.708</b>

Caixa Econômica Federal (CEF); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade da Federação (UF); Unidade Habitacional (UH).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

A tabela 22 contempla os dados do déficit habitacional absoluto para os anos de 2010 e de 2011 e apresenta o somatório das UHs contratadas no período de 2009 a 2014 por UF de cada região.

Adotou-se esta metodologia comparativa considerando-se que a revisão do PMCMV 1 foi efetuada em 2011 e para tal considerou-se o estudo preliminar do déficit habitacional de 2010; que a classificação das UHs contratadas por UFs indica a prioridade das UFs por região; e que o déficit habitacional de 2011 demonstra os resultados do PMCMV, mesmo que ainda em pequena escala. Desta forma, na tabela 22 as UFs foram classificadas dentro de cada região, considerando-se dois ordenamentos: na coluna do lado esquerdo em ordem crescente a UF com maior déficit habitacional absoluto em 2010 (FJP) e na coluna do lado direito (CEF – PMCMV 1 e 2) a UF com maior número de UHs contratadas por região.

Ao se comparar as duas colunas da tabela 22, percebe-se a ocorrência do direcionamento das contratações de UHs das UFs das regiões Sudeste e Sul na ordenação da estimativa de déficit indicada pela FJP para estas regiões.

Na região Norte é observado o direcionamento, conforme a necessidade indicada pela FJP, prioritariamente para os estados do Pará e do Amazonas. Nas demais UFs a prioridade se alterna. Os estados do Amapá e Acre têm patamares de déficit habitacional e de contratações bem aproximados, porém com atendimento abaixo de 50% desse déficit.

Na região Nordeste, as contratações seguem o direcionamento para as três UFs com maior déficit habitacional: Bahia, Maranhão e Pernambuco. Nas demais UFs o direcionamento das contratações se alterna. Destacando-se o estado do Ceará, que apesar de apresentar déficits em patamares próximos ao de Pernambuco, obteve um direcionamento menos favorável.

A região Centro-Oeste indica a maior discrepância. Apesar do Distrito Federal apresentar o segundo maior déficit da região, este obteve o menor resultado em contratações. Contudo, esta é uma região com muitas particularidades devido ao alto custo do “bem habitação”.

Considerando-se o resultado por região constata-se que a região Norte apresenta a menor relação entre o déficit absoluto e a contratação de UHs (computando todas as faixas de operação: 1, 2 e 3), pois enquanto o déficit era de 624.119 DPPs em 2011, foram contratadas 227.446 UHs no período de 2009 a 2014, indicando uma contratação de, aproximadamente, 36,44%. Raciocínio análogo foi efetuado às demais regiões, apresentado os seguintes resultados: aproximadamente 43,6% na região Nordeste; 52% na região Sudeste; 69% na região Centro-Oeste e incríveis 96% na região Sul. Contudo, a análise do direcionamento por Faixa de renda familiar é que poderá indicar os reais efeitos sobre o déficit habitacional.

**Tabela 22 – Déficit Habitacional Absoluto de 2010 e de 2011, por Região e por UF, conforme a FJP *versus* UHs Contratadas no PMCMV 1 e 2, por Região e por UF, na CEF - Posição 31 DEZ 2014.**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO			CEF - PMCMV 1 e PMCMV 2	
Região / UF	Déficit Habitacional Absoluto		Região / UF	UHs Contratadas por UF De 2009 até 2014
	2010	2011		
<b>Norte</b>	<b>823.442</b>	<b>624.119</b>	<b>Norte</b>	<b>227.446</b>
Pará	410.799	297.659	Pará	117.161
Amazonas	193.910	149.723	Amazonas	39.558
Tocantins	65.264	58.559	Rondônia	28.107
Rondônia	58.759	47.811	Tocantins	17.969
Amapá	35.419	26.424	Roraima	8.588
Acre	34.054	22.306	Amapá	8.078
Roraima	25.237	21.637	Acre	7.985
<b>Nordeste</b>	<b>2.111.517</b>	<b>1.961.532</b>	<b>Nordeste</b>	<b>855.166</b>
Bahia	521.374	463.224	Bahia	230.922
Maranhão	451.715	465.617	Maranhão	125.417
Pernambuco	302.377	248.378	Pernambuco	107.799
Ceará	276.284	246.584	Alagoas	95.171
Piauí	129.038	112.521	Ceará	68.925
Alagoas	124.063	103.131	Rio Grande do Norte	67.433
Paraíba	120.741	126.937	Paraíba	58.933
Rio Grande do Norte	111.538	126.876	Piauí	58.706
Sergipe	74.387	68.264	Sergipe	41.860
<b>Sudeste</b>	<b>2.674.427</b>	<b>2.184.611</b>	<b>Sudeste</b>	<b>1.136.680</b>
São Paulo	1.495.542	1.230.454	São Paulo	586.605
Minas Gerais	557.371	454.080	Minas Gerais	332.431
Rio de Janeiro	515.067	409.544	Rio de Janeiro	180.869
Espírito Santo	106.447	90.533	Espírito Santo	36.775
<b>Sul</b>	<b>770.750</b>	<b>623.722</b>	<b>Sul</b>	<b>600.653</b>
Rio Grande do Sul	303.521	239.961	Rio Grande do Sul	237.095
Paraná	287.466	232.783	Paraná	229.081
Santa Catarina	179.763	150.978	Santa Catarina	134.477
<b>Centro-Oeste</b>	<b>560.555</b>	<b>495.373</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>342.700</b>
Goiás	229.488	197.960	Goiás	182.975
Distrito Federal	126.169	139.837	Mato Grosso	74.200
Mato Grosso	118.889	73.210	Mato Grosso do Sul	60.386
Mato Grosso do Sul	86.009	84.366	Distrito Federal	25.139
<b>Brasil</b>	<b>6.940.691</b>	<b>5.889.357</b>	<b>Brasil</b>	<b>3.162.645</b>

Unidade da Federação (UF); Fundação João Pinheiro (FJP); Unidade Habitacional (UH); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Caixa Econômica Federal (CEF).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015 e FJP 2013 e 2014.

### 5.3.2 PMCMV 1 e PMCMV 2, Análise de Desempenho por Faixa de Renda, no período de 2009 a 2014

Neste subtítulo é realizada outra análise de desempenho do PMCMV 1 e 2, agora sob a ótica da distribuição das contratações de UHs por faixa de renda familiar. A partir dos dados da tabela 23, verifica-se o desempenho regional das operações contratadas nas faixas 1, 2 e 3. Para esta análise também foi considerada apenas a base de dados da CEF, enquanto agente do PMCMV 1 e 2.

**Tabela 23 – PMCMV 1 e PMCMV 2, CEF, Distribuição das UHs Contratadas por região geográfica e por faixa de renda familiar – Posição 31 DEZ 2014.**

Faixa e Região	UHs Contratadas						Totais por Faixa e por Região
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>Faixa 1</b>	7.266	28.256	18.963	36.263	53.825	22.278	166.851
<b>Faixa 2</b>	1.688	8.617	11.265	5.216	9.187	2.977	38.950
<b>Faixa 3</b>	2.900	8.792	5.246	3.035	902	770	21.645
<b>Norte</b>	<b>11.854</b>	<b>45.665</b>	<b>35.474</b>	<b>44.514</b>	<b>63.914</b>	<b>26.025</b>	<b>227.446</b>
<b>Faixa 1</b>	62.771	132.948	18.537	106.448	127.399	50.263	498.366
<b>Faixa 2</b>	15.719	57.384	64.255	55.158	57.181	53.100	302.797
<b>Faixa 3</b>	6.417	18.926	11.786	7.944	5.405	3.525	54.003
<b>Nordeste</b>	<b>84.907</b>	<b>209.258</b>	<b>94.578</b>	<b>169.550</b>	<b>189.985</b>	<b>106.888</b>	<b>855.166</b>
<b>Faixa 1</b>	40.619	72.426	39.620	88.565	130.700	44.063	415.993
<b>Faixa 2</b>	43.432	104.299	121.410	116.030	91.157	66.002	542.330
<b>Faixa 3</b>	26.977	50.740	34.421	28.179	18.359	19.681	178.357
<b>Sudeste</b>	<b>111.028</b>	<b>227.465</b>	<b>195.451</b>	<b>232.774</b>	<b>240.216</b>	<b>129.746</b>	<b>1.136.680</b>
<b>Faixa 1</b>	18.795	26.312	12.853	36.711	46.996	16.751	158.418
<b>Faixa 2</b>	28.209	70.160	83.835	77.986	70.655	59.242	390.087
<b>Faixa 3</b>	3.479	12.366	9.168	9.774	9.512	7.849	52.148
<b>Sul</b>	<b>50.483</b>	<b>108.838</b>	<b>105.856</b>	<b>124.471</b>	<b>127.163</b>	<b>83.842</b>	<b>600.653</b>
<b>Faixa 1</b>	14.443	15.603	8.668	38.394	29.358	5.188	111.654
<b>Faixa 2</b>	9.545	33.840	44.242	43.313	35.792	27.303	194.035
<b>Faixa 3</b>	4.045	9.634	12.037	6.293	3.286	1.716	37.011
<b>C-oeste</b>	<b>28.033</b>	<b>59.077</b>	<b>64.947</b>	<b>88.000</b>	<b>68.436</b>	<b>34.207</b>	<b>342.700</b>
<b>Faixa 1</b>	143.894	275.545	98.641	306.381	388.278	138.543	1.351.282
<b>Faixa 2</b>	98.593	274.300	325.007	297.703	263.972	208.624	1.468.199
<b>Faixa 3</b>	43.818	100.458	72.658	55.225	37.464	33.541	343.164
<b>Brasil</b>	<b>286.305</b>	<b>650.303</b>	<b>496.306</b>	<b>659.309</b>	<b>689.714</b>	<b>380.708</b>	<b>3.162.645</b>

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

Do total de 3.162.645 UHs contratadas na CEF, de 2009 a 2014, conforme a tabela 23, verifica-se que 1.351.282 UHs foram contratadas na Faixa 1. Deste total, 85,06% foram contratadas via PNHU e Prefeituras, com recursos do FAR; 10,96% foram via PNHR-EO e apenas 3,99% foram via PNHU com recursos do FDS. Tal destinação ao PNHU corrobora com a estimativa da FJP (2013) de que o déficit urbano em 2010 representava 84,8% do total.

Já as 1.468.199 UHs da Faixa 2 foram com recursos do FGTS, lembrando que são operações de financiamento diretas com os agentes financeiros. Finalmente, das 343.164 UHs contratadas na Faixa 3, 93,75% foram com recursos do FGTS e 6,25% foram com recursos de debêntures, todas operações de financiamento direto com os agentes financeiros (CEF, 2015).

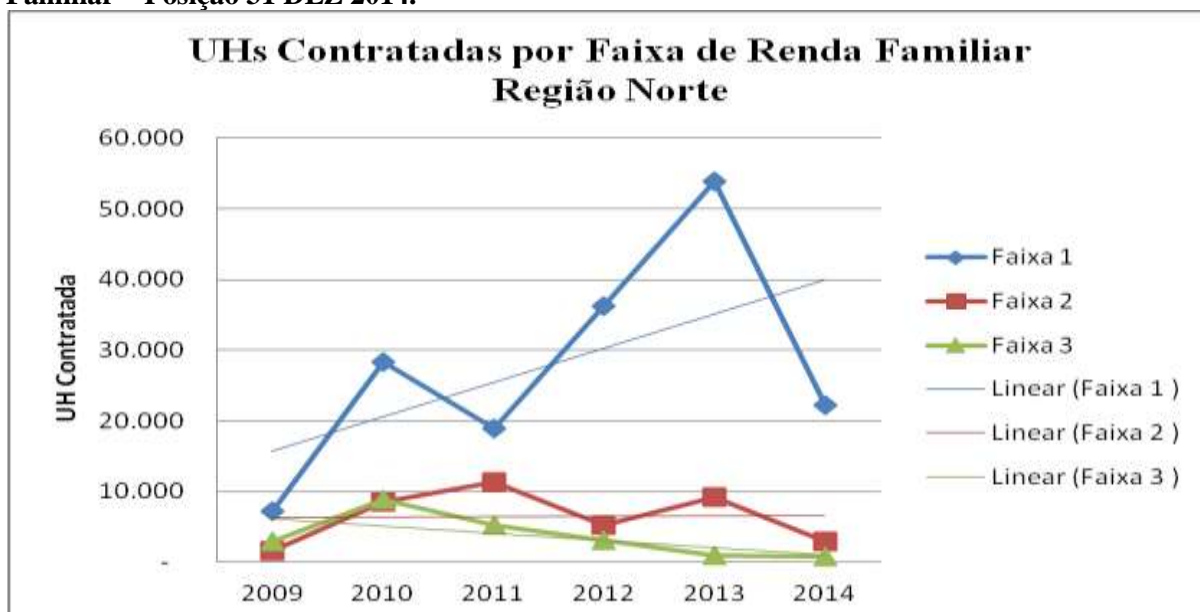
Com relação à destinação dos valores monetários por faixa nas contratações CEF, à Faixa 1 coube 31,75% dos recursos, à Faixa 2 coube 55,83% e à Faixa 3 coube 12,42%.

Em relação aos gráficos 14, 15, 16, 17 e 18, esses foram elaborados a partir da tabela 23 para melhor analisar os resultados regionais por faixa de renda familiar (CEF, 2015).

Os gráficos 14 e 15, das regiões Norte e Nordeste, respectivamente, demonstram os maiores resultados regionais para a Faixa 1. Destacando-se o resultado da região Norte, o qual demonstra o alto desempenho da Faixa 1 nesta região. Conforme a FJP (2013) a região Norte era a que apresentava o maior déficit relativo em 2010, sendo também a região que apresentou a maior redução do déficit relativo no período de 2010 a 2012. Tal resultado foi atingido com apenas 6,06% do valor total destinado ao programa. Do montante do valor equivalente a 6,06% da região Norte, 64% foi destinado à Faixa 1.

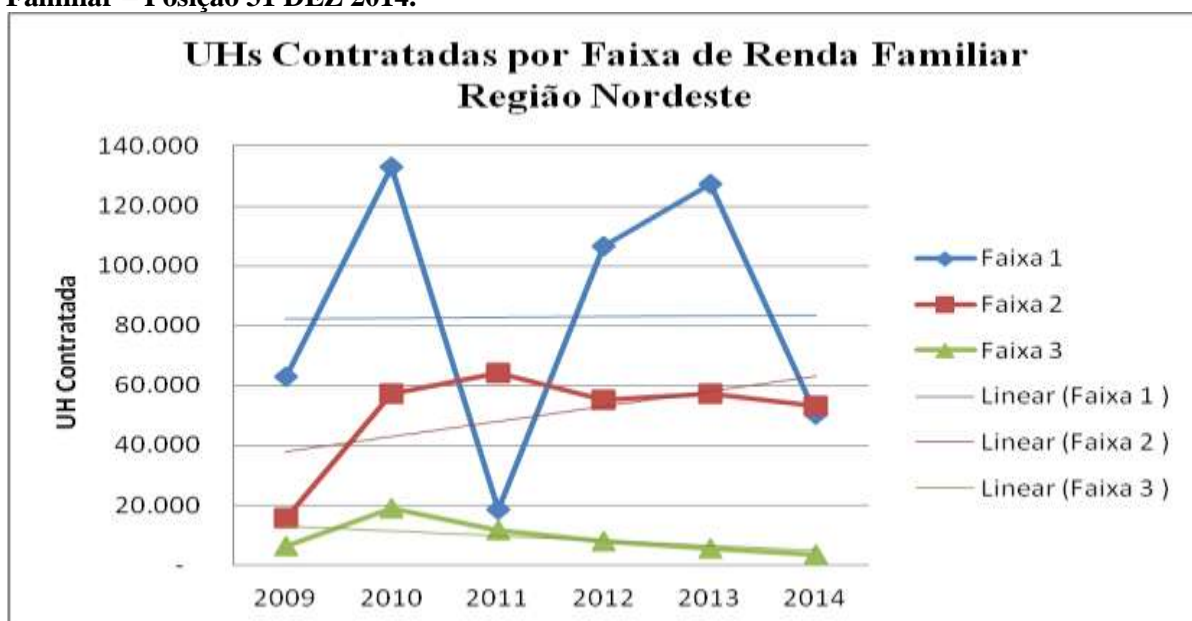
Observando-se as participações, percentuais, das regiões no déficit absoluto, constata-se que houve uma melhora nos indicadores da região Norte, a qual em 2010 tinha o 3º maior déficit regional, sendo superada pelas regiões Sudeste e Nordeste. Participava com 11,86% no déficit absoluto nacional. Em 2011 a participação caiu para 10,60%, descendo ainda mais em 2012 para 9,94% do déficit absoluto nacional. Em 2012 a região Norte passou a ter a 4ª colocação dentre as regiões com maior déficit, ou seja, trocou de posição com a região Sul. Em 2012, as participações regionais no déficit nacional eram de: 40,67% da região Sudeste, 30,93% da região Nordeste, 10,44% da região Sul, 9,94% da região Norte e 8,02% da região Centro-Oeste (CEF, 2015).

**Gráfico 14 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Norte por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014.**



CEF: Caixa Econômica Federal; Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).  
Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

**Gráfico 15 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Nordeste por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014.**



CEF: Caixa Econômica Federal; Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).  
Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

Considerando-se as contratações das 3.162.645 UHs, da CEF, houve a seguinte destinação: 35,94% para a região Sudeste, 27,04% para a região Nordeste, 18,99% para a região Sul, 10,84% para a região Centro-Oeste e 7,19% para a região Norte. Contudo, ao analisar-se a participação regional por faixa, especificamente da Faixa 1, constata-se a

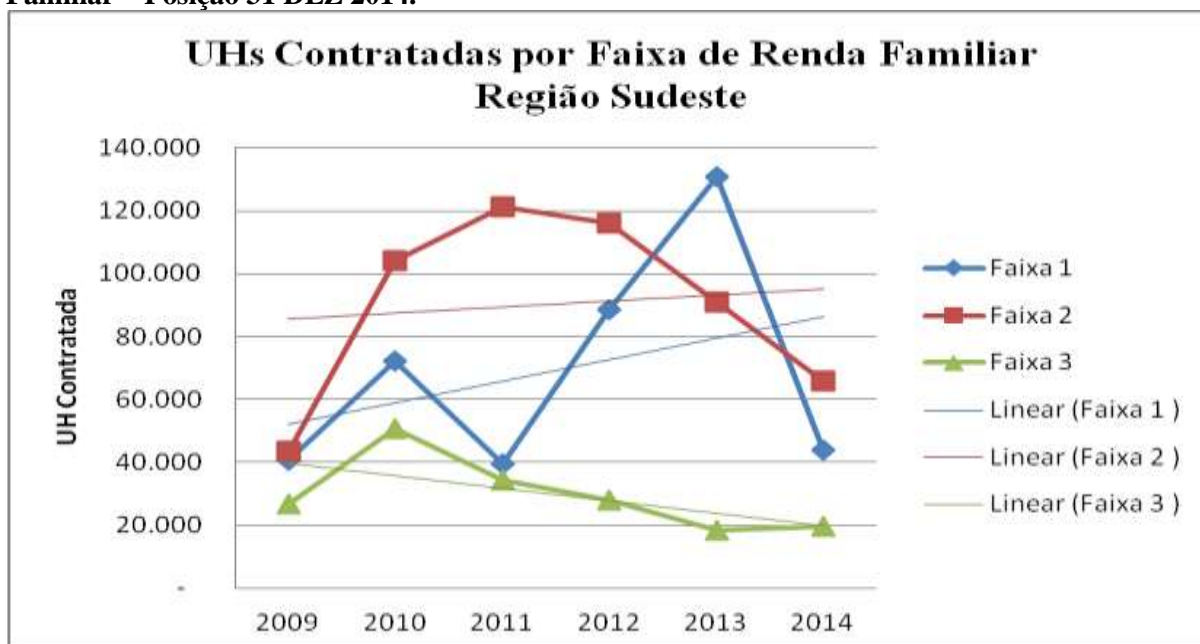
seguinte destinação: 36,88% para a região Nordeste, 30,79% para a região Sudeste, 12,35% para a região Norte, 11,72% para a região Sul e 8,26% para a região Centro-Oeste. Nota-se um maior direcionamento da faixa 1, a faixa fortemente subsidiada, para as regiões Nordeste e Norte, atendendo assim a diretriz da Política Habitacional de redução do déficit habitacional nas regiões com maior déficit habitacional relativo (CEF, 2015).

Os gráficos 16, 17 e 18, das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente, apresentam um comportamento distinto dos gráficos das regiões Nordeste e Norte em relação ao desempenho por faixa. Para estas três regiões a faixa de maior desempenho foi a Faixa 2, com menores subsídios do OGU e maiores subsídios do FGTS. A Faixa 2 é financiada com recursos do FGTS. No gráfico da região Sul há um maior distanciamento das operações da Faixa 2 em relação as operações das Faixas 1 e 3 (CEF, 2015).

Nas cinco regiões, as contratações da Faixa 3, com recursos do FGTS e pequeno subsídio do OGU e do FGTS, representa apenas 10,85% das 3.162.645 UHs contratadas.

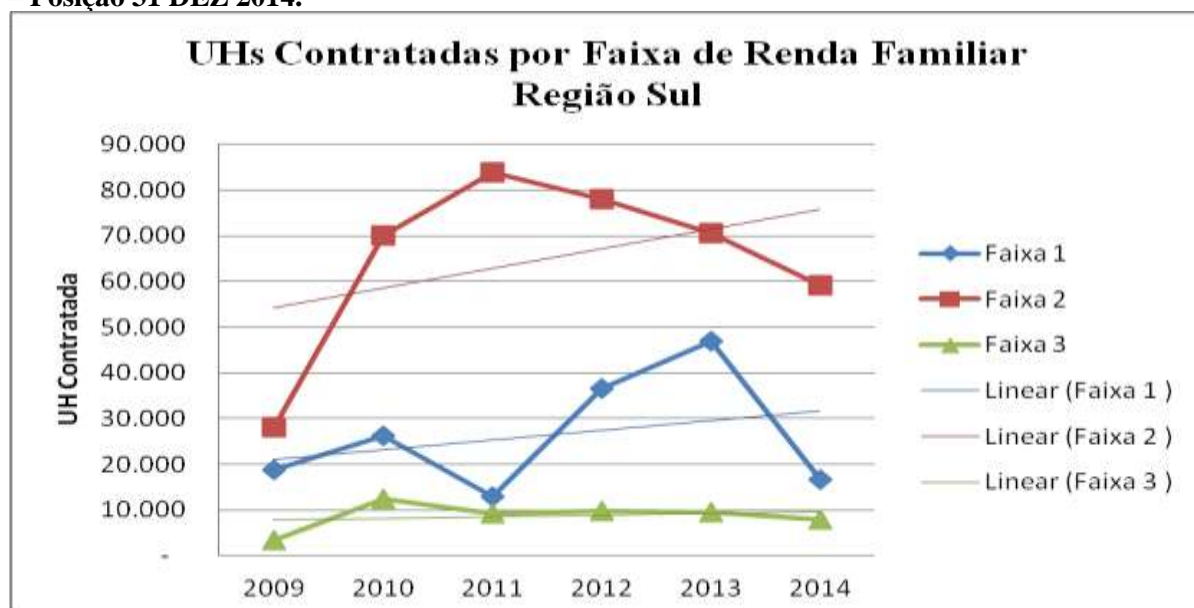
Com relação aos picos de queda observados no ano de 2011 nos gráficos das 5 regiões, em reunião na Matriz da CEF, com o Gerente Executivo Rodrigo Foltram, foi esclarecido que tais picos de queda foram relativos a suspensão das contratações em 2011. A suspensão foi decorrente do término do PMCMV 1 e da reavaliação para o lançamento do PMCMV 2. Em 2011, após a avaliação do PMCMV 1, a meta foi ampliada, bem como os benefícios para a Faixa 1 de renda familiar (CEF, 2015).

**Gráfico 16 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Sudeste por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014.**



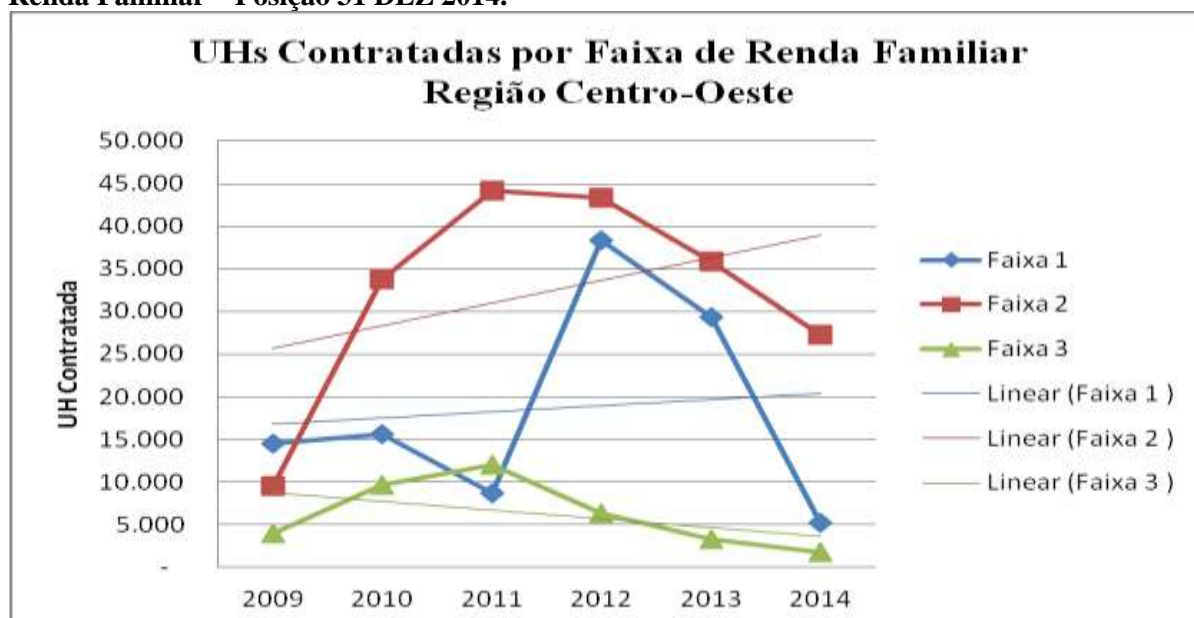
CEF: Caixa Econômica Federal; Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).  
Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

**Gráfico 17 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Sul por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014.**



CEF: Caixa Econômica Federal; Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).  
Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

**Gráfico 18 – CEF, PMCMV 1 e 2, UHs Contratadas na Região Centro-Oeste por Faixa de Renda Familiar – Posição 31 DEZ 2014.**



CEF: Caixa Econômica Federal; Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Unidade Habitacional (UH).  
Fonte: Elaborado pela autora com base em CEF, 2015.

A análise do desempenho global do PMCMV 1 e 2, demonstra o forte direcionamento dos recursos do OGU para a Faixa 1. Mas, apesar do êxito das operações da Faixa 1, os recursos dessa faixa foram de aproximadamente: 85% do FAR e 4% do FDS – ambos do



PNHU – e 14% do OGU para o PNHR. Em depoimento pessoal, a analista de infraestrutura do MCidades, Angélia Faddoul, comentou sobre a intenção de buscar alternativas para fomentar as operações com recursos do FDS, visto que esta linha opera em regime de mutirão e de autoconstrução, atingindo excelentes resultados.

Nas seções 5.3.1 e 5.3.2 foram analisados os desempenhos do PMCMV considerando-se os resultados das UFs, das regiões e por faixa de renda familiar. Outra análise interessante sobre o desempenho do PMCMV seria sob a ótica dos componentes do déficit habitacional. O estudo da CEF sobre a demanda habitacional indica em sua metodologia o Déficit Habitacional Domiciliar (DHDO), o qual poderia ser comparado aos componentes do déficit habitacional estimado pela FJP. Estes dados podem representar uma ótima análise dos efeitos do PMCMV sobre o déficit de reposição, visto que este trabalho não distingue déficit de reposição de déficit de incremento.

Outro ponto não abordado neste trabalho diz respeito à qualidade das construções do PMCMV, bem como à questão social de adequação dos beneficiários do programa às regras de convívio em condomínio, além da sustentabilidade dos empreendimentos (KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO, 2013).

#### **5.4 PMCMV, ANÁLISE CONSIDERANDO O CONTEXTO HISTÓRICO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E O MERCADO HABITACIONAL ATUAL**

Analisando-se o contexto histórico de desempenho do SFH, comparam-se as seguintes estatísticas: no período de 1964 a 1984, verificou-se que de um total de 4.2 milhões de unidades financiadas, 42,3% foram com recursos do SBPE, 39,8% foram - via COHABs - com recursos do FGTS e 17,9% foram para outros programas com recursos do FGTS e OGU (SANTOS, 2002). Já no 1º Governo FHC, a destinação dos recursos habitacionais foi de R\$3.4 Bi para financiamentos de imóveis usados, de apenas R\$1.09 Bi do OGU para o Habitar-Brasil e de R\$1.07 Bi do FGTS para o Pró-Moradia, esses dois últimos programas destinados à habitação de interesse social. Ao observar o gráfico 2 (p.38), referente ao período de 1980 a 2010, tem-se a dimensão do direcionamento dos dois principais *fundings* – FGTS e SBPE – e da destinação dos recursos do OGU para a Faixa 1 do PMCMV. Das contratações realizadas em de 2010, 55% foram com recursos do FGTS, 33% foram com recursos do SBPE e 12% foram com recursos do OGU somente para a Faixa1.

Inicialmente, observando-se o gráfico 2 (p. 38) nota-se que, sobretudo, no período de 1997 a 2006 o FGTS foi disparado o maior *funding* da habitação. Percebe-se a relevância dos recursos do FGTS na contratação de financiamentos habitacionais, sendo, inclusive, uma das diretrizes do CCFGTS o direcionamento dos recursos visando à diminuição das discrepâncias regionais brasileiras. No entanto, as contratações do FGTS, no âmbito do PMCMV, são nas Faixas 2 e 3 de renda familiar, não atingindo diretamente o déficit concentrado na Faixa 1.

Com relação aos recursos do SBPE, conforme analisado no capítulo III deste trabalho, a sua utilização é afetada fortemente pela administração do passivo do SFH no Sistema Financeiro Nacional, a qual computa como aplicação no SFH diversos saldos de operações ocorridas ao longo dos anos, como a securitização do FCVS. De qualquer forma, esta é uma fonte de recursos que atende mais à demanda efetiva dos financiamentos habitacionais.

Já com relação aos recursos do OGU, no período de 1964 a 1984 não se pode precisar a sua participação visto que a sua utilização está computada em conjunto com a utilização dos recursos do FGTS. No período do 1º governo FHC os recursos do OGU foram escassamente direcionados para a habitação. Somente a partir de 2009 se percebe um forte direcionamento dos recursos do OGU para a habitação da Faixa 1, atendendo assim a habitação de interesse social. Nota-se que somente com uma política intervencionista, a Habitação de Interesse Social, é priorizada e alcançada via recursos do OGU.

Dias (2012) indica o direcionamento de R\$34 Bi em subsídios na fase 1 do PMCMV e de R\$72,6 Bi na fase 2 do PMCMV, totalizando R\$106.6 Bi. Os dados atuais (CEF, 2015) indicam um montante de R\$117.7 Bi em subsídios do OGU e do FGTS, dos quais 91% foram destinados à Faixa 1. Com isso, não resta dúvida que o PMCMV é o maior Programa Habitacional já implementado, particularmente destinando-se à faixa de renda familiar com maior participação no déficit habitacional.

Outra perspectiva a ser considerada é a da participação da faixa 1 no total de DPPs do país. O Censo de 2010 indica que 49.2 milhões de DPPs são urbanas e 8.0 milhões são rurais, num total de 57.2 milhões de DPPs. Considerando a distribuição das DPPs por Faixa de rendimento, chega-se a uma participação de 51,3% na faixa de renda de até três salários mínimos (FJP, 2013). Regionalmente verifica-se que na região Nordeste 70% dos DPPs estão na Faixa 1, enquanto que na região Sul esse dado é de 42%.

Do déficit absoluto de 2010, dos 6.94 milhões de domicílios, 70% são de famílias com renda de até 3 salários mínimos. Logo, fica evidente que, se do total de 57.2 milhões de DPPs, 51,3% são da população com renda de até 3 salário mínimos e, se do déficit habitacional absoluto de 2010, o equivalente a 70% também são dessa mesma parcela da população,

provavelmente, no momento, a melhor maneira de enfrentar o déficit seja via políticas fortemente subsidiadas. Contudo, no longo prazo, a melhor maneira para resolver a situação seria com políticas que efetivamente diminuíssem a desigualdade social.

Sem dúvida, o PMCMV gerou e gerará a melhoria da condição financeira das famílias beneficiadas, visto que, essas, antes tinham um ônus com aluguel de mais de 30% da renda familiar e passaram a comprometer no máximo 4% ou 5% da renda familiar com o programa habitacional.

Gonçalves Junior et al (2014) analisou o impacto do PMCMV na economia brasileira mediante a dinamização do setor da construção civil, utilizando a matriz insumo-produto de 2008 para estimar a produção, a renda, o emprego e os impostos gerados. Conclui que o setor da construção civil apresentou ligações para trás e para frente abaixo da média dos outros setores da economia. Contudo, sua análise foi em 2008 e considerando o volume de subsídios a serem injetados na economia, ponderou que as perspectivas de melhoria dos resultados são relevantes. Indicou também que o setor da construção civil é de grande relevância para a economia mundial. Por exemplo, no ano 2000, nos EUA o setor contribuiu com 9% do PIB, na União Europeia com 10% do PIB e na China com 20% do PIB. No Brasil, em 2003, a construção civil participou com 7,23% do PIB.

O IPEA (2013, 2014) têm publicado diversos estudos sobre o PMCMV. Em um estudo realizado sobre a atuação do PMCMV no período de 2007 a 2012, concluiu que na Faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos houve um aumento do déficit em 2012 (LIMA NETO, FURTADO e KRAUSE, 2013). Contudo, os números atuais indicam uma reversão desta situação, ao menos nas regiões Norte e Nordeste.

Em outra análise, o IPEA avaliou a má inserção urbana das UHs construídas, visto ser a população da Faixa 1 praticamente a mesma dos 50% mais pobres da população brasileira. Considerou que a distância dos empreendimentos dos centros urbanos pode comprometer o orçamento das famílias, dado as despesas de deslocamento, o tempo dispensado e também os demais custos decorrentes do afastamento de centros comerciais (REZENDE, 2014).

Avaliou também, a possível sobreposição espacial do PMCMV às regiões metropolitanas (RM) com alto déficit habitacional. Constatou que no caso da RM de Porto Alegre, houve a sobreposição da execução do PMCMV à região deficitária, contudo na RM de Belém a execução do PMCMV ocorreu em uma distância de 10 a 50 quilômetros do centro, enquanto a área do déficit está em um raio menor que 20 quilômetros do centro. Indicou, ainda, que o ajustamento do PMCMV foi maior com relação ao componente

precariedade habitacional do que ao componente ônus excessivo com o aluguel (REZENDE, 2014).

Ainda do ponto de vista do contexto histórico do SFH, aborda-se a questão da inadimplência, tema de grande relevância devido aos seus impactos sobre os financiamentos habitacionais e suas consequências sobre o SFH, bem como sobre o SFN, especialmente porque durante a década perdida, a inadimplência levou ao colapso do SFH e ao fim do BNH. Naquele período o Brasil sofria com a inflação crônica criando a constante necessidade de reestruturações dos programas, os quais não comportavam a extensão do problema habitacional do país. Por isso, até hoje ainda existe um passivo que está sendo administrado pelo SFN e pelo BCB.

Kohler (2013) analisa um possível aumento do risco sistêmico bancário em decorrência do aumento da inadimplência nos financiamentos habitacionais. Discorre que o aumento do preço dos imóveis, está acima da inflação e dos custos de construção. Desta forma, o aumento do preço dos imóveis se descolou do crescimento da renda. Para o autor, uma das variáveis que levou a esta divergência é o elevado subsídio nas carteiras habitacionais. Em sua análise, os subsídios elevaram a demanda habitacional, conduzindo a um ciclo de aumento pela demanda por terrenos, elevação do preço dos imóveis, a qual associada à expansão do crédito imobiliário pode conduzir o sistema a uma condição momentânea que não se sustente no longo prazo de vigência dos financiamentos imobiliários. É nesta situação que a inadimplência poderia elevar o risco sistêmico bancário.

Esse mesmo autor critica o método de cálculo da inadimplência utilizado pelo BCB e pelas instituições financeiras, segundo o qual não é considerado o risco decorrente dos financiamentos de longo prazo. Diante deste cenário, analisou as carteiras imobiliárias de alguns bancos brasileiros e questionou o risco de uma eventual escalada de inadimplência sobre a carteira da CEF e, conseqüentemente, sobre todo o SFH e o SFN. O autor salientou ainda a preocupação com a inadimplência apontada pela mídia de 20% na Faixa 1. Em resposta, a CEF divulgou uma nota explicativa de que os contratos da Faixa 1 não fazem parte da carteira de crédito da instituição e que somente os contratos das Faixas 2 e 3 poderiam lhe trazer risco de crédito.

## **CAPÍTULO VI: CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em 2014, ano em que a Habitação de Interesse Social completou 50 anos, tem-se o fechamento do balanço do maior e mais efetivo programa habitacional já implantado no Brasil: o PMCMV, em suas fases 1 e 2. Nesses últimos 50 anos, a política habitacional acompanhou, em parte, as mudanças políticas e econômicas ocorridas no país, desde o período dos governos militares, passando pela deliberação da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos, até as mudanças institucionais que levaram à criação do PMCMV.

Como herança deste período de transformações sociais e econômicas, verificou-se que o déficit habitacional se concentrou na população de baixa renda. Esse problema orientou as investigações deste trabalho, que procurou identificar os motivos das políticas habitacionais executadas pelo governo federal desde 1964 não conseguirem eliminar o déficit habitacional.

Observando a evolução histórica do SFH, dois aspectos chamaram a atenção: o direcionamento das fontes de recursos da habitação e a transformação socioeconômica urbana, com destaque para as mudanças nas configurações familiares.

Em 1964 o Brasil tinha uma população de aproximadamente 80 milhões de brasileiros e um déficit estimado em 8 milhões de domicílios. É perceptível o fato de que, com o processo de urbanização do país, houve uma forte expansão da demanda por habitação, especialmente nas décadas de 1970 e de 1980. Associado a esse fato, ocorreu o aumento da desigualdade social e do próprio déficit habitacional, especialmente da população de baixa renda, a qual passou a habitar as periferias dos grandes centros urbanos, levando à formação de inúmeras favelas e de ocupações irregulares de espaços geográficos.

Após a crise do início dos anos de 1980 (1981-1984), o SFH entrou em colapso. Devido à falta de recursos na década de 1980 e às transformações políticas da década seguinte (1990), houve uma estagnação do sistema de financiamento habitacional até o início do século XXI. Uma forte característica deste período, desde o início do SFH até as vésperas do PMCMV, foi o direcionamento dos recursos do SBPE e do FGTS a programas habitacionais voltados à população com demanda efetiva.

O segundo aspecto observado foi a mudança no perfil da composição das famílias. Desde a década de 1960, a família nuclear está deixando de ser dominante e novos arranjos familiares estão surgindo, como: a família monoparental, a família unipessoal e outros arranjos. Esta transformação e diversidade na formação da família brasileira foi analisada pela CEF (2011) no Estudo sobre a Demanda Habitacional. O qual constatou uma inversão no período de 1970 a 2010, ocorrendo o aumento dos DPPs e a redução do número de moradores

por domicílio de 5,28 habitantes por domicílio, em 1970, para 3,37, em 2010. Nesse mesmo período, a população brasileira cresceu 110,78%, os DPPs cresceram 220,68%. Tal ótica, a da demanda efetiva, é relevante porque o estudo da CEF considerou as 27 unidades da federação e 773 municípios que concentram cerca de 70% da população brasileira. Assim, identificou que o novo perfil da família brasileira levou à redução do número de moradores por domicílio e consequente ao aumento da demanda habitacional. Percebeu-se, também, que, até meados da década de 2000, os financiamentos habitacionais priorizaram o atendimento à demanda efetiva, inclusive, a família unipessoal. A Política Habitacional estava voltada à demanda efetiva, relegando a população de baixa renda.

O PMCMV estabeleceu como diretriz a correção desta tendência histórica, atuando fortemente na Faixa das famílias com renda de até R\$ 1.600,00.

No balanço de 31 de dezembro de 2014, constatou-se que a Faixa 1, onde a meta era de 1.2 milhões de UHs, atingiu um total de 1.7 milhões de UHs. As quais foram contratadas via Prefeituras ou Entidades Organizadoras, com forte subsídio do OGU.

Para as análises de desempenho regional, por UF e por Faixas de renda familiar foi considerada a base de dados da CEF (2015), que representou 84,23% do total do programa.

Na análise da tabela 22, a qual compara os déficits estimados dos anos de 2010 e de 2011 em relação ao montante de contratações realizadas no PMCMV 1 e 2, verificou-se que o direcionamento dos recursos para as regiões Sudeste e Sul, ocorreu conforme a necessidade indicada pela estimativa de déficit da Fundação João Pinheiro. Na região Norte o direcionamento priorizou o Pará e o Amazonas, e na região Nordeste as UFs: Bahia, Maranhão e Pernambuco, conforme indicação da FJP. Na região Centro-Oeste, ocorreu uma particularidade, o Distrito Federal, apesar de ter o segundo maior déficit regional, obteve o menor direcionamento regional.

Na análise regional, tabela 22, constatou-se que a região Norte apresentou a menor relação entre o déficit absoluto e a contratação de UHs (computando as faixas de operação: 1, 2 e 3). Para um déficit de 624.119 DPPs em 2011, foram contratadas 227.446 UHs no período de 2009 a 2014, o que indica a contratação de, aproximadamente, 36,44%. Raciocínio análogo foi efetuado nas demais regiões, apresentado os seguintes resultados, aproximadamente: 43,6% na região Nordeste; 52% na região Sudeste; 69% na região Centro-Oeste e incríveis 96% na região Sul. Ressalte-se que na região Sul as contratações foram preponderantes na Faixa 2 (CEF, 2015).

Contudo, sob a ótica da distribuição das contratações de UHs por faixa de renda familiar se constatou os reais efeitos sobre o déficit habitacional.

Do total de 3.162.645 UHs contratadas na CEF, de 2009 a 2014, conforme a tabela 23, verificou-se que 1.351.282 UHs foram contratadas na Faixa 1. Deste total, 85,06% foram contratadas via PNHU e Prefeituras, com recursos do FAR; 10,96% foram via PNHR-EO e apenas 3,99% foram via PNHU com recursos do FDS. Nas Faixas 2 e 3 foram contratadas, respectivamente, 1.468.199 UHs e 343.164 UHs (CEF, 2015).

A análise dos resultados regionais por faixa de renda familiar indicou um forte direcionamento de recursos à Faixa 1 das regiões Norte e Nordeste. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste ocorreram mais contratações na Faixa 2. Sendo que, em todas as regiões a Faixa 3 foi a de menor destinação de recursos. Destacou-se o resultado da região Norte, o qual demonstra o alto desempenho da Faixa 1. Conforme a FJP (2103) a região Norte era a que apresentava o maior déficit relativo em 2010, sendo também a região que apresentou a maior redução do déficit relativo no período de 2010 a 2012 (CEF, 2015).

Das 3.162.645 UHs contratadas na CEF, houve a seguinte destinação: 35,94% para a região Sudeste, 27,04% para a região Nordeste, 18,99% para a região Sul, 10,84% para a região Centro-Oeste e 7,19% para a região Norte. Contudo, ao analisar-se a participação regional por faixa, especificamente da Faixa 1, constatou-se a seguinte destinação: 36,88% para a região Nordeste, 30,79% para a região Sudeste, 12,35% para a região Norte, 11,72% para a região Sul e 8,26% para a região Centro-Oeste. Nota-se um maior direcionamento da faixa 1, a faixa fortemente subsidiada, para as regiões Nordeste e Norte, atendendo assim a diretriz da Política Habitacional de redução do déficit habitacional nas regiões com maior déficit habitacional relativo (CEF, 2015).

Retomando a questão do direcionamento das fontes de recursos constatou-se que o PMCMV representou um marco para a Habitação de Interesse Social. Os recursos do SBPE e do FGTS, durante as cinco décadas de atuação do SFH, não foram direcionados para a efetiva redução do déficit habitacional, visto que este sempre esteve concentrado na população de baixa renda. Somente com uma forte política intervencionista na área habitacional, a Habitação de Interesse Social foi alcançada, via recursos do OGU.

Como resultados gerais, observou-se que o programa habitacional MCMV, em suas fases 1, 2 e 3, promoveu a contratação de 3.7 milhões de UHs entre julho de 2009 a abril de 2015. Sobretudo, a partir de 2011 com o PMCMV 2, ocorreu um forte direcionamento dos recursos do OGU para a população com renda de até R\$1.600,00. No âmbito interno do programa verificou-se as seguintes dimensões dessa faixa de renda: 45,5% das contratações executadas; aproximadamente 33,3% dos recursos liberados e 91% dos subsídios.

Esses dados mostram o contraste da política habitacional atual em relação aos períodos anteriores. Segundo SANTOS (1999), foram contratadas 6 milhões de UHs no período de 1964 a 1998, sendo apenas uma pequena parcela destas destinadas à Habitação de Interesse Social. E ainda, conforme Coelho (2002), até 1980 apenas 6,4% do saldo financiado foi direcionado à população de baixa renda.

Desta forma, constatou-se que o Governo Lula (2003-2010) inaugurou uma nova fase na Política Habitacional de Interesse Social no país. Para o Presidente Lula, a habitação se configurou em uma estratégia de governo, especialmente como uma medida econômica anticíclica em resposta à crise de 2008, visando manter e ampliar a geração de emprego e de renda, além de conectar seu governo e seu partido aos interesses da construção civil, via parcerias, tanto públicas como privadas (DIAS, 2012).

Em 2010, conforme o Ministério das Cidades (2010), o PlanHab estimou a necessidade de 27 milhões de residências para os 15 anos seguintes e no mínimo 2% do orçamento federal para a habitação social. Considerando-se a atual conjuntura macroeconômica, surge a dúvida: Em médio e longo prazo, será que o governo federal terá condições para levar adiante tal projeto?

Recentemente, a divulgação do ajuste fiscal cortou a destinação de considerável parcela dos recursos do PMCMV. Em um contexto macroeconômico menos favorável, as políticas sociais, como o PMCMV, sofrem cortes de recursos, pois os princípios de estabilidade econômica e a austeridade fiscal são preponderantes.

Esta e outras questões, analisadas no subitem 5.4, são importantíssimas para a continuidade e melhoria do programa. Mas, para efetiva redução do déficit habitacional brasileiro é necessário que esta seja além de uma política de governo, também, uma forte e coesa política de Estado, visto que, na raiz do problema encontra-se a questão da desigualdade social.

Com relação a conclusão e entrega das UHs, em 31 de dezembro de 2014, aproximadamente, 69,24% das 3.755.128 UHs contratadas estavam concluídas e 58,63% destas haviam sido entregues. Sendo que, os reflexos do PMCMV 1 e 2 serão notados na estimativa do Déficit Habitacional de 2013 e de 2014 e/ou após a entrega total das UHs contratadas.

O balanço de 31 de dezembro de 2014 indicou o excelente direcionamento do PMCMV à Habitação de Interesse Social, contudo, são necessárias, também, outras medidas. A sociedade, como um todo, necessita de políticos e de uma política de Estado coesos, comprometidos com medidas que efetivamente diminuam a desigualdade social no Brasil.



## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. Educação e Sociedade, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. Crédito Imobiliário, legislação básica do SFI. São Paulo, 2015. Disponível em: [http://www.abecip.org.br/m3.asp?cod\\_pagina=454&submenu=sim&cod\\_pai=429](http://www.abecip.org.br/m3.asp?cod_pagina=454&submenu=sim&cod_pai=429). Acesso em 15 de março de 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatísticas sobre o SFN, Estatísticas do Sistema Financeiro de Habitação. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?id=RED-SFHESTAT&ano=2014>>. Acesso em 05 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução BACEN 3.932, de 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2010&numero=3932>>. Acesso em 02 de abril de 2015.

BONDUKI, N. G. Origens da Habitação Social no Brasil. Análise Social, v. 29, n.127, p. 711-732, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acesso em 08 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em 09 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Demanda habitacional no Brasil. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Programa Minha casa, Minha vida: recursos FAR. Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmmv/saiba_mais.asp)> Acesso em: 10 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Módulo Programa Minha Casa, Minha Vida. Universidade Caixa. Brasília, 2014.

CARDOSO, A. L. Municipalização da Política Habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. VIII Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2013.

COELHO, W. R. O déficit das moradias: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. 2002. 154 p. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

DIAS, E. C. Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida – Negócios, votos e as reformas da habitação. 2012. 169 p. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08012013-145204/pt-br.php>. Acesso em: 03 de maio de 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional Municipal no Brasil. Belo Horizonte, 2013.

\_\_\_\_\_. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte, 2014.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. JORNAL DO ECONOMISTA, Rio de Janeiro, Junho de 2004, n.179, p. 3. Disponível em: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311223070.os\\_desafios\\_da\\_nova\\_geracao.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311223070.os_desafios_da_nova_geracao.pdf). Acesso em 09 de julho de 2014.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES JUNIOR, C. A.; DUTRA, R. L.; LOPES, R. L.; RODRIGUES, R. L. O impacto do Programa Minha Casa. Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. Ambiente Construído. Porto Alegre, 2014.

KOHLER, M. A Carteira de Crédito Imobiliário da Caixa é Robusta? Brasil, Economia e Governo. 2013. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2014/03/a-carteira-de-credito-imobiliario-da-caixa-e-robusta.pdf>. Acesso em 01 de junho de 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2013.

MAEDA, R. S. Análise da política pública habitacional no Brasil, a partir da obra A Estrutura das Revoluções Científicas, de Thomas S. Kuhn, no regime militar, governo FHC e Lula. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13118&revista\\_caderno=24](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13118&revista_caderno=24). Acesso em 18 de junho 2014.

RESENDE, G. M. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SACHS, C. São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SANTOS, C. A. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: IPEA, 1999, 32 p. (Texto para discussão nº654).